

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 4/2012, promovida por la Procuradora General de la República, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros Olga María Sánchez Cordero de García Villegas, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Luis María Aguilar Morales y Juan N. Silva Meza.

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

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2012.

PROMOVENTE: PROCURADORA GENERAL DE LA
REPUBLICA.

MINISTRA INSTRUCTORA: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

MINISTRO ENCARGADO DE LA COMISION: GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

SECRETARIOS: MARIA DE LOURDES GARCIA GALICIA, FANUEL MARTINEZ LOPEZ, FRANCISCO GORKA MIGONI GOSLINGA, JORGE LUIS REVILLA DE LA TORRE.

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

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Por oficio presentado el veintitrés de enero de dos mil doce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Marisela Morales Ibáñez**, en su carácter de Procuradora General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, emitida y promulgada por el Congreso y Gobernador de dicho Estado, respectivamente, la cual fue publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintitrés de diciembre de dos mil once.

Dicho precepto establece lo siguiente:

“Artículo 24. Los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de Derecho por el Servicio de Alumbrado Público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del Derecho de Alumbrado Público, siendo de manera directa o mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.

El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

A. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno.

B. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida.

C. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5 % de la superficie del terreno.

D. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.

La base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente 'A' por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente 'B' multiplicado por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente 'C' multiplicado por el valor catastral del inmueble más el coeficiente 'D' multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

El pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente.

COEFICIENTE	FACTOR
A	0.2
B	0.15
C	0.0001
D	0.0035

Ingreso anual estimado por este artículo \$1,592,333.00."

SEGUNDO. La promovente de esta acción estima que la disposición legal impugnada es violatoria de los artículos 16, primer párrafo, 31, fracción IV y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. En sus conceptos de invalidez, la Procuradora General de la República argumenta lo siguiente:

1. El artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, es violatorio del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que no respeta el principio de **proporcionalidad tributaria** en materia de derechos, debido a que no atiende al costo real del servicio prestado mediante el establecimiento de una cuota fija, sino a un elemento ajeno tal como lo es la capacidad económica del contribuyente. Así, el derecho será calculado (base) para cada propietario o poseedor de predio, de acuerdo a la superficie del terreno, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, de forma tal que la mecánica para determinar el cobro respectivo se establece a manera de impuesto, y no de un derecho por servicio.
2. El dispositivo impugnado viola el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no respeta el principio de **equidad tributaria** en materia de derechos: al establecer el cobro respectivo con base en la superficie del terreno, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, esto es, a manera de impuesto y no de un derecho por servicio, por atender a la capacidad económica del contribuyente, de tal modo el monto obtenido no resulta ser el mismo para todos los gobernados, fijándose en desigualdad de circunstancias para cada categoría de prestatarios del servicio, porque no existe una cuota fija e igual para los que reciben servicios análogos.
3. El artículo cuya constitucionalidad se combate viola el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Federal, porque no respeta el principio de **legalidad genérica (fundamentación de actos legislativos)**: si bien es cierto que el Congreso Local tiene competencia para legislar en materia de derechos, también lo es que desborda ese marco competencial porque, al fijar el cobro respectivo con base en la superficie del terreno, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, establece una variación en el cobro respectivo, lo que trae como consecuencia que se vulneren los principios de proporcionalidad y equidad tributaria y, por ende, el citado artículo 16 constitucional.
4. El artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, es violatorio del artículo 133 de la Constitución Federal, porque no respeta el principio de **supremacía constitucional**, ya que si el dispositivo combatido es contrario a los artículos 16, párrafo primero y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pretende ubicarse por encima de la Carta Magna.

CUARTO. Mediante proveído de veinticuatro de enero de dos mil doce, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **4/2012** y, por razón de turno, designó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para que actuara como instructora en el procedimiento.

Por auto de veinticinco de enero de dos mil doce, la Ministra instructora admitió la acción relativa, ordenó dar vista al órgano Legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes, requiriéndolos para que al hacerlo, señalaran domicilio para recibir notificaciones en esta ciudad; igualmente, se requirió al Congreso del Estado de Querétaro para que al rendir su informe presentara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada.

QUINTO. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

El Poder Legislativo del Estado de Querétaro, representado por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado señaló:

1. En relación a la supuesta violación del artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifestó que los Municipios tienen a su cargo el servicio de alumbrado público que deben de proporcionar a sus habitantes, igualmente las legislaturas de los Estados cuentan con competencia constitucional para expedir las leyes que regulen la prestación de servicios públicos a cargo de los Municipios, tal como lo es el alumbrado público, de conformidad con lo establecido por el artículo 115 de la Constitución Federal.

El artículo 24 de la Ley de Ingresos municipal, que se tilda de inconstitucional, se elaboró y aprobó en cumplimiento a todas las formalidades esenciales y procesales establecidas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, respetando lo dispuesto por la Constitución Federal y la Constitución Política del Estado de Querétaro, por lo que no transgrede el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Respecto de la supuesta violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifestó que la Ley de Ingresos municipal cuya inconstitucionalidad se alega, fue aprobada dentro de las atribuciones que la Carta Magna concede a dicho órgano legislativo.

Este Alto Tribunal ha determinado que las Leyes de Ingresos se deben de considerar como catálogos de los impuestos establecidos en leyes tributarias, y que su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales que los contienen, en este caso, la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro y el Código Fiscal del Estado de Querétaro, leyes sobre las que no se solicita un pronunciamiento de inconstitucionalidad.

3. Sobre la supuesta violación al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifestó que niega dicha violación, toda vez que al emitir la Ley de Ingresos Municipal que se combate se respetó la garantía de legalidad que exige el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Federal.

El Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, rindió su informe a través del Secretario de Gobierno, en representación del Gobernador Constitucional del Estado, en el cual manifestó que **era cierto** que se había publicado la Ley de Ingresos Municipal en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro **“La Sombra de Arteaga”**, número 70, el veintitrés de diciembre de dos mil once.

SEXTO. Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, se declaró cerrada la instrucción y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

SEPTIMO. En sesión privada de fecha trece de febrero de dos mil doce, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la creación de la Comisión 55 de Secretarios de Estudio y Cuenta para analizar las acciones de inconstitucionalidad en las que se impugnan leyes de ingresos para el ejercicio fiscal dos mil doce, en las que se establecen derechos municipales por concepto de alumbrado público, con la designación del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia como encargado de supervisar y aprobar los proyectos respectivos.

OCTAVO. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en el punto Segundo, en relación con el punto Quinto, ambos del Acuerdo General 11/2010 del Pleno de este Alto Tribunal aprobado el diecisiete de agosto de dos mil diez, y en términos de la interpretación de dicho Acuerdo, aprobada en sesión privada del veintitrés de agosto siguiente, respecto de los asuntos cuya supervisión y elaboración de proyecto tiene a su cargo un Ministro como encargado de una Comisión, el asunto se retornó al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Procuradora General de la República plantea la posible contradicción entre el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

“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.

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

Asimismo, con fundamento en lo dispuesto por el segundo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional y conforme al criterio sostenido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión de cuatro de mayo de dos mil seis, derivado de la acción de inconstitucionalidad 25/2004, **el plazo de treinta días naturales** siguientes a la fecha de publicación de la norma **no se suspende durante los periodos de receso de este Alto Tribunal.**

Ahora bien, el Decreto por el que se dio a conocer el precepto impugnado, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el **veintitrés de diciembre de dos mil once** y, por tanto, el plazo para ejercer esta vía inició el veinticuatro de diciembre de dos mil once y concluyó el veintidós de enero de dos mil doce; sin embargo, considerando que el último día del plazo fue domingo y, por tanto, inhábil, la demanda se podía presentar el día hábil siguiente, es decir, el lunes veintitrés de enero de dos mil doce, de conformidad con el artículo 60 de la Ley de la materia, como se observa a continuación:

Diciembre de 2011						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

Enero de 2012						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>	<u>6</u>	<u>7</u>
<u>8</u>	<u>9</u>	<u>10</u>	<u>11</u>	<u>12</u>	<u>13</u>	<u>14</u>
<u>15</u>	<u>16</u>	<u>17</u>	<u>18</u>	<u>19</u>	<u>20</u>	<u>21</u>
<u>22</u>	<u>23</u>	24	25	26	27	28
29	30	31				

En este tenor, toda vez que el oficio de la acción de inconstitucionalidad se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el veintitrés de enero de dos mil doce, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja veintitrés de autos, es decir, el último día del plazo establecido para ello, es evidente que su presentación fue oportuna.

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

Suscribe la demanda Marisela Morales Ibáñez, en su carácter de Procuradora General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por parte del Presidente de la República (foja 27 del expediente).

Ahora bien, de acuerdo con lo previsto por el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal:

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

(...).

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

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

(...).

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

(...).”

Por lo que si en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, ordenamiento que tiene el carácter de estatal, la Procuradora General de la República cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 98/2001, sustentada en la Novena Epoca por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, septiembre de dos mil uno, página ochocientos veintitrés, y que es del tenor siguiente:

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

Asimismo, resulta aplicable al caso concreto la tesis de jurisprudencia P./J. 92/2006 sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, julio de dos mil seis, página ochocientos dieciocho, misma que es del tenor siguiente:

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

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

QUINTO. Por lo que se refiere a los diversos planteamientos a través de los cuales la Procuradora General de la República sostiene que el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce transgrede, por una parte, el principio de proporcionalidad tributaria que prevé el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que en el caso de los derechos por el servicio de alumbrado público a que hace referencia el precepto legal en comento, no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el Municipio, sino a la capacidad económica del contribuyente, al establecer que éste será calculado a cada propietario o poseedor de predios a partir de su situación particular, con base en los siguientes elementos: la superficie del terreno o de la construcción, el uso o destino del predio y el valor catastral del inmueble; y, por la otra, el principio de equidad tributaria a que hace alusión el referido precepto constitucional, en la medida en que permite que el monto a cubrir por la prestación de ese servicio, no obstante encontrarse en idéntica situación jurídica, no es igual para todos; resultan **fundados** en atención a las siguientes consideraciones:

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

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

De dicho precepto jurídico, se desprende que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Ahora bien, en torno a las contribuciones, el artículo 24 del Código Fiscal del Estado de Querétaro, dispone que éstas se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones de mejoras; precisándose, además, por una parte, que los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 39 del ordenamiento legal en comento, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas y; por la otra, que cuando en ese cuerpo normativo se haga referencia únicamente a las contribuciones, no se entenderán incluidos los accesorios.

A fin de corroborar lo anterior, se estima necesario transcribir el contenido del artículo 24 del Código Fiscal del Estado de Querétaro, mismo que establece:

“Artículo 24. Las contribuciones se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones de mejoras.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 39 de este Código, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Cuando en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones, no se entenderán incluidos los accesorios.”

Por su parte, el artículo 26 del referido Código Tributario, señala que los derechos, son las contribuciones establecidas en ley, por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público; precisándose que también son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado; al indicar:

“Artículo 26. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.”

De lo anterior se desprende que los derechos se generan, entre otros supuestos, por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público; de modo que los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no pueden aplicarse de manera igual que en los impuestos, que es otro de los ingresos tributarios que podrá percibir el Estado.

Resulta aplicable al caso concreto, la tesis de jurisprudencia P./J. 2/98, sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página cuarenta y uno, y que es del tenor literal siguiente:

“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.”

Bajo este orden de ideas, para que los derechos por servicios respeten los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se hace necesario, por una parte, que la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de dicho tributo, tengan en cuenta el costo que para el Estado representa prestar el servicio de que se trate y, por la otra, que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciben servicios análogos.

De esta forma, para estar en posibilidad de analizar la proporcionalidad y equidad de las disposiciones que establezcan un derecho, debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, ya que sólo así se podrá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad prestar ese servicio, de modo que no pueden tomarse en consideración aspectos ajenos a ese costo, porque ello daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso.

Así las cosas, el hecho de que se establezca en una norma jurídica que el monto de los derechos por servicios se determinará atendiendo a la situación particular del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, –aspecto que pudiera ser correcto en el caso de los impuestos–, no es correcto en el caso de los derechos, ya que en ese supuesto, debe tomarse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio.

Corroborra lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 41/96 sustentada en la Novena Epoca por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, julio de mil novecientos noventa y seis, página diecisiete, misma que es del tenor siguiente:

“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.”

Asimismo, resulta aplicable al caso concreto la tesis de jurisprudencia P./J. 3/98 sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página cincuenta y cuatro, misma que es del tenor siguiente:

***“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACION ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PUBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como 'las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio', lo que implicó la supresión del vocablo 'contraprestación' ; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse 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 contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, 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 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.*”**

Por tanto, conforme a dichos criterios jurisprudenciales, para la cuantificación de las cuotas para el caso de los derechos, debe identificarse, por una parte, el tipo de servicio público de que se trate y, por la otra, el costo que le representa al Estado prestar ese servicio, ya que no pueden considerarse para tales efectos, aspectos ajenos a éstos, como lo sería la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento distinto al costo; ya que ello implicaría el que se violen los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que no se estaría atendiendo al costo que para el Estado representa prestar el servicio, ni se estaría cobrando un mismo monto a todos aquellos que reciben el mismo servicio.

Ahora bien, a continuación, procede analizar si como lo sostiene la Procuradora General de la República, el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce transgrede o no, por una parte, el principio de proporcionalidad tributaria que prevé el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que en el caso de los derechos por el servicio de alumbrado público a que hace referencia el precepto legal en comento, no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el Municipio, sino a la capacidad económica del contribuyente, al establecer que éste será calculado a cada propietario o poseedor de predios a partir de su situación particular, con base en los siguientes elementos: la superficie del terreno o de la construcción, el uso o destino del predio y el valor catastral del inmueble; y, por la otra, el principio de equidad tributaria a que hace alusión el referido precepto constitucional, en la medida en que permite que el monto a cubrir por la prestación de ese servicio, no obstante encontrarse en idéntica situación jurídica, no es igual para todos.

Para estar en posibilidad de resolver tal cuestión, este Tribunal Pleno estima necesario transcribir el contenido de dicho precepto legal, el cual establece:

“Artículo 24. Los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de Derecho por el Servicio de Alumbrado Público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del Derecho de Alumbrado Público, siendo de manera directa o mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.

El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

A. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno.

B. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida.

C. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5 % de la superficie del terreno.

D. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.

La base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente 'A' por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente 'B' multiplicado por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente 'C' multiplicado por el valor catastral del inmueble más el coeficiente 'D' multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

El pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente.

COEFICIENTE	FACTOR
A	0.2
B	0.15
C	0.0001
D	0.0035

Ingreso anual estimado por este artículo \$1,592,333.00."

De dicho precepto jurídico se desprende, en primer lugar, que los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de derechos por el servicio de alumbrado público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento; en segundo lugar, que de acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del derecho de alumbrado público, siendo de manera directa o mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad; en tercer lugar, que el derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

- A.** Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno.
- B.** Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida.
- C.** Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5% de la superficie del terreno.
- D.** Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.

Así las cosas, según lo establece el numeral en comento, la base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente **"A"** (0.2) por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente **"B"** (0.15) multiplicado por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente **"C"** (0.0001) multiplicado por el valor catastral del inmueble, más el coeficiente **"D"** (0.0035) multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

Adicionalmente, dicho precepto jurídico también dispone que el pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente y señala el monto del ingreso anual estimado que recibirá el Municipio por la aplicación de ese artículo.

Una vez precisado lo anterior, debe señalarse que tal como lo sostuvo la Procuradora General de la República en el escrito relativo, el precepto en comento sí transgrede los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que para calcular el monto del derecho por la prestación del servicio de

alumbrado público, no se atiende al costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino que introduce elementos ajenos a éste, a fin de determinar la base del tributo y, por ende, el monto del derecho que se debe enterar mensualmente, como son: el uso o destino del predio y el valor del inmueble, lo que provoca, por una parte, que los contribuyentes no tributen de manera proporcional, desde la perspectiva que debe tomarse en cuenta tratándose de la contribución denominada “derecho” y, por la otra, que se dé un trato desigual a los gobernados al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio.

En efecto, el hecho de que la Legislatura Local hubiere establecido en el numeral en comento, que la base del derecho por servicio de alumbrado público, se obtendría a partir de aspectos que nada tienen que ver con el costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino en dado caso, con la capacidad económica del contribuyente en función del uso o destino que le dé al predio y del valor del inmueble; provoca que el mismo sea inconstitucional, por lo que procede declarar su invalidez.

Lo anterior es así, por lo que se refiere al principio de proporcionalidad tributaria, en virtud de que el monto del derecho a enterar con motivo de la prestación del servicio de alumbrado público, se determinará en función de elementos que resultan completamente ajenos al costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, y por lo que hace al principio de equidad tributaria, en razón de que se permite el cobro de montos distintos por la prestación de un mismo servicio; cuestiones que –como ya ha quedado precisado con antelación en las diversas tesis que se han citado a lo largo de este considerando–, no hacen más que demostrar que dicho precepto jurídico transgrede lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Resulta aplicable, por identidad de razón, la tesis de jurisprudencia P./J. 120/2007, sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página novecientos ochenta y cinco, y que es del tenor literal siguiente:

“DERECHOS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. EL ARTICULO 83, PARRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, SONORA, QUE ESTABLECE LOS DERECHOS RELATIVOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA. La citada porción normativa, al establecer en relación con el pago del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, que tratándose de propietarios o posesionarios de predios baldíos, urbanos y suburbanos, debe cuantificarse mediante una tasa del .05% del valor catastral del predio, o bien, tratándose de propietarios de predios que hubieren resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional respecto de lo establecido en el primer párrafo del artículo 83 de la citada Ley, mediante una tasa de .08% del valor catastral del predio, transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no toma en cuenta el costo global del servicio que presta el Municipio, sino un elemento ajeno, como es el valor catastral del predio, lo que conduce a que por un mismo servicio los contribuyentes paguen una mayor o menor cantidad, pues se fija en términos de la capacidad contributiva del destinatario del servicio, lo que da una escala de mínimos a máximos en función de dicha capacidad, por el valor catastral del predio respectivo, siendo esto aplicable a los impuestos, no a los derechos cuya naturaleza es distinta. Incluso, se hace más evidente el trato inequitativo y desproporcional, porque la norma establece dos tasas distintas a aplicarse sobre el valor catastral del predio (.05% o .08%, dependiendo del caso), sin que sea una razón objetiva de distinción entre ambos tipos de causantes que reciben en última instancia un mismo servicio por el que tendrán que pagar cantidades disímiles; es decir, no se atiende al costo global del servicio prestado, pues si bien los derechos no necesariamente deben fijarse con exactitud matemática en relación con el costo del servicio prestado, sí deben guardar vinculación con éste.”

No obsta a la conclusión aquí alcanzada, lo dicho por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Querétaro al rendir su informe.

En efecto, en una primera línea argumentativa aduce que los Municipios tienen a su cargo el servicio de alumbrado público, el cual deben proporcionar a sus habitantes; que las legislaturas de los Estados cuentan con competencia constitucional y atribuciones para expedir las leyes que regulen la prestación de servicios públicos a cargo de los Municipios –en términos del artículo 115 constitucional–; y que el dispositivo impugnado se elaboró y aprobó en cumplimiento a las formalidades esenciales y procesales establecidas para tales efectos; razones por las cuales –en su concepto–, no se transgreden los artículos 16 (principio de legalidad) y 133 (principio de supremacía), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se puede observar, dichas aseveraciones son insuficientes para remontar la inconstitucionalidad advertida, en razón de que se limitan a señalar que el dispositivo analizado cumple con los requisitos formales a que alude el Congreso del Estado de Querétaro, y nada dicen sobre cómo es que –a su juicio– sí podría entenderse que respeta –de fondo– los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, razón por la cual, resultan ineficaces para destruir las consideraciones expuestas por este Alto Tribunal en torno a que el precepto impugnado, al incorporar elementos ajenos al diseño que debe revestir un derecho por servicios –esto es, por atender a componentes que gradúan la capacidad económica del contribuyente y, en función de ello, se obtengan distintos montos a pagar en cada caso particular a manera de un impuesto–, no respeta las exigencias de los citados principios.

Por tanto, aún cuando pueda asumirse que, en efecto, dicho dispositivo no transgrede los principios resguardados por los artículos 16 y 133 constitucionales en los términos expuestos por el órgano legislativo informante, sin embargo, subsiste la transgresión a los diversos contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General de la República, en los términos previamente desarrollados.

En una segunda vertiente, se aduce en el informe referido que de acuerdo a lo sustentado por este Alto Tribunal, las Leyes de Ingresos se deben de considerar como catálogos de los impuestos establecidos en las leyes tributarias, y que su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales que los contienen, en este caso, de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro y el Código Fiscal del mismo Estado, respecto de las cuales no se solicita un pronunciamiento de inconstitucionalidad, por lo que no se viola el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es –según se desprende del informe respectivo–, si la constitucionalidad de la Ley de Ingresos municipal impugnada (por ser un catálogo de impuestos) depende de la Ley de Hacienda y del Código Fiscal aludidos (por ser leyes tributarias especiales que contienen los impuestos), entonces, al no haber sido éstas impugnadas en la presente vía, por lo que no podría existir un pronunciamiento de inconstitucionalidad en su contra, tampoco puede haberlo respecto de la antedicha ley controvertida.

Ahora bien, en torno a esas manifestaciones, debe señalarse que –tal como se aduce en el informe del Poder Legislativo del Estado de Querétaro–, es verdad que este Alto Tribunal ha sustentado (en otras integraciones, principalmente de la Sexta Epoca) que las Leyes de Ingresos se deben de considerar como catálogos de los impuestos y que su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales correspondientes.

Así se desprende de la tesis de jurisprudencia sustentada en la Sexta Epoca por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo cuarenta y ocho, primera parte, página cuarenta y ocho, que señala:

“LEYES DE INGRESOS, CONSTITUCIONALIDAD DE LAS. Como las Leyes de Ingresos constituyen solamente un simple catálogo de impuestos, su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales correspondientes.”

De igual forma, lo anterior se desprende de la tesis aislada sustentada en la Sexta Epoca por el Pleno de este Alto Tribunal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo cuarenta y seis, primera parte, página doscientos sesenta y tres, que señala:

“LEYES DE INGRESOS. CONSTITUCIONALIDAD DE LAS. La Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para cierto año, constituye un catálogo de impuestos, su constitucionalidad depende de la ley tributaria especial correspondiente, y como se ha concluido que el precepto que se combate es contrario a los principios de la Carta Fundamental, consecuentemente también resulta inconstitucional la propia Ley de Ingresos en el aspecto que se combate.”

Al respecto, debe observarse –tal como deriva de las tesis transcritas–, que el hecho de que la constitucionalidad de las Leyes de Ingresos dependa de la ley tributaria especial correspondiente obedece a que, por regla general, éstas contienen los elementos esenciales y accesorios así como la mecánica de la contribución de que se trate, de manera que son todos esos componentes los que materialmente definirán si el tributo es constitucional o no, por lo que la ley que constituye “un simple catálogo de impuestos”, correrá la misma suerte para tales efectos en el aspecto conducente.

Asimismo, también es verdad –como lo sostiene el órgano legislativo informante– que, en el caso, la promovente del juicio no solicitó pronunciamiento de inconstitucionalidad de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, ni del Código Fiscal de esa entidad federativa.

No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno considera que los argumentos analizados también deben desestimarse.

Se concluye de ese modo, porque la Ley de Ingresos municipal impugnada no constituye en mero catálogo de impuestos (que en el caso, debe entenderse referido a derechos) establecidos por otras leyes tributarias especiales, ya que el examen de dicha ley controvertida permite advertir que, si bien contiene disposiciones normativas en las que se determina anualmente el monto de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, aportaciones e ingresos extraordinarios,

que tenga derecho a percibir el Municipio conforme a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; adicionalmente, establece normas en las que se prevén los elementos esenciales y accesorios, así como la mecánica de operación de diversas contribuciones, entre las que se encuentra el pago de derechos por el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio, en los términos regulados por el precepto impugnado.

En torno a esta cuestión –consistente en que las leyes de ingresos pueden incorporar y regular materialmente las contribuciones–, esta Suprema Corte ha considerado que no existe prohibición al respecto, por lo que resulta válido que se proceda de esa manera.

Así se desprende de la tesis aislada sustentada en la Séptima Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo sesenta y cuatro, primera parte, página setenta y dos, cuyo texto señala:

“LEYES DE INGRESOS. PUEDEN ESTABLECER IMPUESTOS CON TODOS SUS ELEMENTOS. Aunque efectivamente la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha declarado que las leyes de ingresos son sólo un catálogo, ello no implica prohibición para que en la misma ley de ingresos se establezca el impuesto con todos sus elementos. Así, se puede prevenir en las mencionadas leyes quienes son los causantes, la cuota, el hecho impositivo y otros elementos que sean necesarios para que quede determinado el impuesto.”

De este modo, si la Ley de Ingresos municipal combatida no se reduce a un mero catálogo de contribuciones, sino que en ella se contienen los elementos esenciales y accesorios, así como la mecánica de operación, particularmente por lo que se refiere a los derechos por el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio, sin que en ella se establezca dependencia alguna en ese rubro respecto de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, o del Código Fiscal de la misma entidad federativa; luego, dicha ley se erige en sí misma como una ley tributaria especial, además de constituir un catálogo de impuestos, por lo que en ella se conjuntan ambos caracteres.

En tales condiciones, en la medida en que la Ley de Ingresos municipal impugnada tiene el carácter de ley tributaria especial, su constitucionalidad no puede hacerse depender de las otras leyes a que alude el Congreso del Estado de Querétaro, pues no se establecen en éstas los elementos y mecánica de operación de los derechos por el servicio de alumbrado público, sino sólo en aquélla.

En torno a tal cuestión, conviene destacar que no resulta una incongruencia que este Alto Tribunal afirme que en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, o en el Código Fiscal de la misma entidad federativa, no se establecen los elementos esenciales y mecánica de operación de los derechos por el servicio de alumbrado público, cuando en la Ley de Hacienda antes precisada (artículos 117 a 120 correspondientes al Capítulo Cuarto denominado “Del servicio de alumbrado público”, contenido en el Título Cuarto denominado “De los derechos”) se prevén diversas disposiciones regulatorias de los derechos por el servicio de alumbrado público prestado por los Municipios del Estado de Querétaro.

Al respecto, debe tomarse en cuenta lo dispuesto por los artículos Primero y Segundo de la Ley de Ingresos municipal impugnada, que literalmente señalan:

“Artículo Primero. La presente Ley entrará en vigor el 1° de Enero del 2012.”

“Artículo Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan a la presente Ley.”

Conforme a lo anterior, queda en claro que las disposiciones en materia de derechos por alumbrado público contenidas en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, fueron derogadas al entrar en vigor las diversas contenidas en la Ley de Ingresos municipal analizada, por lo que son éstas las que rigen a partir de ese momento, tomando en cuenta que las disposiciones de uno y otro ordenamientos se ubican en la misma jerarquía normativa.

Para corroborar lo anterior, sirve de apoyo la tesis aislada sustentada en la Séptima Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo cincuenta y cinco, primera parte, página treinta y cinco, del texto literal siguiente:

“LEYES DE LOS INGRESOS DE LOS ESTADOS. PUEDEN DEROGAR LEYES FISCALES ESPECIALES (DECRETO NUMERO 29 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO). Este Tribunal Pleno ha sostenido el criterio de que las leyes de ingresos de la Federación pueden derogar leyes fiscales especiales, ya que si bien tales ordenamientos tienen vigencia anual y constituyen un catálogo de impuestos, también contienen otras disposiciones de carácter general que tienen por objeto coordinar la recaudación de las contribuciones y que las leyes de ingresos poseen la misma jerarquía normativa que los ordenamientos fiscales de carácter especial y, por tanto, pueden modificarse y derogarlos en determinados aspectos necesarios para una mejor recaudación impositiva. Por igualdad de razón, debe seguirse el mismo criterio para las leyes locales, pues si bien en materia federal se habla de leyes

especiales, ello es porque en materia impositiva federal no existe una sola ley sino que se ha expedido una ley para cada materia, y, por el contrario, en las entidades federativas casi no existen leyes impositivas por materia, sino que todos estos renglones se encuentran dentro de la Ley de Hacienda de cada Estado, con lo cual no contraría en nada el criterio del Pleno antes transcrito. En consecuencia, el Decreto 29 del Congreso del Estado de Guanajuato que aprueba el presupuesto de ingresos, egresos y tarifas que regirán en el Municipio de Celaya, Guanajuato, durante mil novecientos cincuenta y siete, sí puede derogar una disposición que regule la misma materia y que se encuentre contenida en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guanajuato, sin que exista violación de los artículos 49, 71 y 72 de la Constitución Federal.

De lo anterior se tiene que la Ley de Ingresos municipal impugnada:

- a) Regula material y directamente el pago de derechos por el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio;
- b) Tiene autonomía e independencia de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro y del Código Fiscal de la misma entidad federativa, al margen de que todas ellas formen parte del marco jurídico tributario municipal en sus correspondientes ámbitos de aplicación;
- c) Se constituye en un caso de excepción que escapa a la regla general; por tanto, su constitucionalidad no depende de las leyes tributarias especiales; y
- d) Debe cumplir por sí misma con los parámetros constitucionales, particularmente, con los principios tributarios de proporcionalidad y equidad.

Con base en lo anterior se puede concluir que, contrario a lo señalado en el informe analizado, la constitucionalidad de la Ley de Ingresos municipal impugnada –por no guardar dependencia– no está definida por la de las otras leyes tributarias especiales a que se ha hecho referencia, cuando menos, no en el aspecto específicamente examinado atinente a los derechos por el servicio de alumbrado público prestados por el Municipio y, por tanto, bien puede ser enjuiciada en sus propios méritos a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que a la postre puede llevar a emitir un pronunciamiento específico e independiente de aquellas otras, y que en el caso –como ya ha quedado de manifiesto– es en el sentido de que a través del precepto impugnado viola los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, del citado ordenamiento fundamental.

Por tanto, no era necesario que la Procuradora General de la República hubiese reclamado de manera conjunta el Código Fiscal del Estado de Querétaro, la Ley de Hacienda de los Municipios de esa entidad federativa y la Ley de Ingresos municipal a que este asunto se refiere, ya que la constitucionalidad de esta última, en el caso analizado, no depende de aquellas otras leyes tributarias en los términos antes explicados, además de que –en esa lógica– no puede asumirse que, ante la falta de impugnación de los dos primeros ordenamientos señalados, pudiera sostenerse que la última ley aludida no viola el citado artículo 31, fracción IV constitucional.

En consecuencia, por las razones expresadas, deben desestimarse los argumentos hechos valer en representación del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

Finalmente, debe señalarse que al haberse advertido la inconstitucionalidad del precepto impugnado por los motivos expuestos, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos planteados por la Procuradora General de la República, tendentes a evidenciar que ese dispositivo es contrario a lo que señalan otros preceptos constitucionales, a saber, los artículos 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Resulta aplicable al caso concreto la tesis de jurisprudencia P./J.37/2004, sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página ochocientos sesenta y tres, del texto literal siguiente:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.”

Lo anterior, sin que obste el hecho de que por exhaustividad en el análisis de las argumentaciones formuladas en el informe rendido en representación del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, este Alto Tribunal hubiese elaborado algunas consideraciones relacionadas con los artículos 16 y 133 del ordenamiento fundamental, ya que para ello no se emitió pronunciamiento de fondo ni definitivo alguno en torno a los aspectos que los involucraron, y sólo se abordaron los argumentos respectivos en la medida en que pretendían sostener la constitucionalidad del precepto impugnado, sin que en última instancia hubiesen prosperado.

SEXTO. En virtud de lo anterior, ante la inconstitucionalidad del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, este Alto Tribunal procede a declarar su invalidez; la cual surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive del presente fallo al Congreso del Estado de Querétaro, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra disponen:

“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.

(...).”

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

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, publicada en el Periódico Oficial de dicha Entidad, el veintitrés de diciembre de dos mil once, en los términos precisados en el penúltimo considerando de la presente resolución.

TERCERO. La declaratoria de invalidez de la norma impugnada surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Querétaro, en términos del último considerando de esta ejecutoria.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y al Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro, en su carácter de autoridad ejecutora y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la inteligencia de que el sentido expresado en el punto resolutive Segundo se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

Las consideraciones que sustentan la declaración de invalidez del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, se aprobaron por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales (quien además precisó que no tiene que ser necesariamente un impuesto específico para alumbrado público sino que es parte de los gastos públicos que se sufragan con los impuestos), Sánchez Cordero de García Villegas y Ortiz Mayagoitia. Los señores Ministros Valls Hernández y Presidente Silva Meza votaron en contra de las consideraciones.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia reservó su derecho de formular voto concurrente al cual se sumaron los señores Ministros Franco González Salas y Sánchez Cordero de García Villegas. Los señores Ministros Luna Ramos, Cossío Díaz, Valls Hernández, Aguilar Morales y Presidente Silva Meza lo reservaron para formular, en su caso, sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

No asistió el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea por estar desempeñando una comisión de carácter oficial a las sesiones celebradas el veinticuatro y el veintiocho de mayo de dos mil doce.

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

El Presidente, Ministro **Juan N. Silva Meza.-** Rúbrica.- El Ponente, Ministro **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-** 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 veintiséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del veintiocho de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 4/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil doce.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE FORMULADO POR LA SEÑORA MINISTRA OLGA MARIA SANCHEZ CORDERO DE GARCIA VILLEGAS Y LOS SEÑORES MINISTROS JOSE RAMON COSSIO DIAZ, JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS Y GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA, EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2012 A 18/2012, RESUELTAS POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EN SESION PUBLICA DEL VEINTIOCHO DE MAYO DE DOS MIL DOCE.

La decisión asumida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los asuntos de referencia, consistió en declarar la invalidez del correspondiente artículo 24 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Amealco de Bonfil, Toluca, Peñamiller, Landa de Matamoros, Tequisquiapan, San Juan del Río, Pinal de Amoles, San Joaquín, Pedro Escobedo, Huimilpan, Corregidora, Ezequiel Montes, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes y Colón, todos del Estado de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, publicadas en el Periódico Oficial de dicha Entidad el veintitrés de diciembre de dos mil once, en cuanto pretenden regular el pago de derechos por el servicio de alumbrado público prestado por cada Municipio.

En esta ocasión se concluyó que dichos dispositivos resultan violatorios de los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debido a que, por una parte, no cumplen con el principio de proporcionalidad, porque el monto del derecho a enterar con motivo de la prestación del servicio de alumbrado público, se determina en función de elementos que resultan completamente ajenos al costo que le representa al Municipio otorgarlo, esto es, para determinar la base del tributo se incluyen componentes –a manera de impuesto– tales como el uso o destino del predio y el valor del inmueble, lo que provoca que los contribuyentes no tributen de manera proporcional, desde la perspectiva que debe tomarse en cuenta tratándose de la contribución denominada **“derecho”**; y, por otra, no satisfacen las exigencias del principio de equidad, porque permiten el cobro de montos distintos por la prestación de un mismo servicio, lo cual provoca que se dé un trato desigual a los gobernados.

Como se puede observar, a partir de los razonamientos previamente sintetizados, el Tribunal Pleno determinó que las normas impugnadas transgreden el artículo 31, fracción IV, constitucional, y los suscritos manifestamos nuestra conformidad con todo ello.

Pero también, de la ejecutoria pronunciada deriva que la inconstitucionalidad advertida se produce, en su origen, a partir de que los preceptos impugnados no responden a la correcta configuración de un derecho por servicios en los términos que esta Suprema Corte lo ha establecido en jurisprudencia¹, esto es, porque no

¹ **“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, uede 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.” (Novena Epoca. Registro: 200083. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IV, Julio de 1996. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P./J. 41/96. Página: 17).

“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACION ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PUBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como **“las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio”**, lo que implicó la supresión del vocablo **“contraprestación”**; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la

tienen 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, sino que el cobro respectivo se pretendió efectuar –incorrectamente– en función de la prestación de un servicio que por su naturaleza es indivisible. Siendo así, resulta que en última instancia no puede establecerse un *razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio*, ni puede otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio.

En otras palabras, consideramos que la declaratoria de invalidez de los preceptos impugnados, además de ser provocada por la inclusión de elementos ajenos, tuvo como causa remota el hecho de que se pretendió establecer un derecho por la prestación de un servicio cuya naturaleza es indivisible (como lo es el alumbrado público), siendo que el cobro de derechos sólo es posible a partir de su correcta determinación –respetando los principios tributarios de proporcionalidad y equidad– respecto de servicios divisibles en los que pueda existir una relación singularizada entre la Administración y el usuario, y sea posible determinar la correspondencia del costo-beneficio y, por ende, la cuota a pagar, que sea idéntica para quienes reciben el mismo servicio.

De esta manera, queda de manifiesto el problema de raíz generalizado en toda la República que ha motivado la constante promoción de medios de control de la constitucionalidad como en el presente caso, y es precisamente por ello que consideramos que la resolución pronunciada debió incorporar algún razonamiento que ofreciera una posible solución.

En efecto, ha sido recurrente desde hace varios años la impugnación ante este Alto Tribunal –por distintas vías–, de aquellas disposiciones locales a favor de los Municipios que establecen los cobros correspondientes por la prestación del servicio de alumbrado público, sin que a la fecha las legislaturas estatales hubiesen encontrado una fórmula idónea para ello, motivo por el cual, también de manera recurrente, la Suprema Corte ha resuelto la inconstitucionalidad de las normas correspondientes, ya sea porque provocan la invasión de esferas competenciales, o bien, porque transgreden los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

Así –de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución General de la República, que encomienda a los Municipios la responsabilidad de prestar el servicio de alumbrado público–, resulta que ha sido altamente complicado para las legislaturas estatales establecer a nivel de ley un mecanismo tributario para individualizar los montos que deben ser pagados por dicho servicio, a grado tal, que prácticamente todos los esquemas ideados con ese propósito y que han sido examinados por este Alto Tribunal, se han declarado inconstitucionales, lo que finalmente ocasiona que los Municipios carezcan de sustento legal para efectuar los cobros respectivos y vean disminuidos sus ingresos –cuando menos– por ese concepto.

Es así que la ocasión resultaba propicia para que, más allá de la declaratoria de invalidez bajo las consideraciones reseñadas, el Tribunal Constitucional generara algún posible y no vinculante curso de acción a fin de que, en lo sucesivo, los Congresos locales pudieran solucionar el problema advertido y encontraran una fuente diversa de financiamiento para el servicio de alumbrado público.

A juicio de los suscritos, una alternativa que podría estar al alcance del legislador estatal sería la que a continuación se expone.

El cúmulo de servicios públicos a cargo de los Municipios puede clasificarse en dos categorías:

a) Divisibles (*uti singuli*): son aquellos en los que sí es posible determinar bajo determinados parámetros, qué porción del servicio es utilizada por cada uno de los destinatarios y, por tanto, cuantificar de manera individualizada el costo que representa para el Municipio prestarlo, por lo que se puede establecer con exactitud cuál es la correspondencia costo-beneficio en cada caso particular, tal como sucede en el servicio de agua potable; y

b) Indivisibles (*uti universalis*): son aquellos en los que es altamente complejo determinar qué porción del servicio es utilizada por cada uno de los destinatarios y, por tanto, también resulta complicado cuantificar de manera individualizada el costo que representa para el Municipio prestarlo, por lo que no se puede establecer con exactitud cuál es la correspondencia costo-beneficio en cada caso particular, como acontece con el servicio de alumbrado público.

cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse 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 contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, 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 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." (Novena Época. Registro: 196933. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VII, Enero de 1998. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P/JJ. 3/98. Página: 54).

De lo anterior se desprende que en los servicios públicos ubicados en la segunda categoría mencionada (indivisibles o universales), es en extremo complejo determinar en qué grado se beneficia una persona, por ejemplo, con el despliegue de los cuerpos de seguridad pública o de tránsito, o por la utilización de las calles y parques, y eso mismo ocurre en el caso del alumbrado público; por tanto, es válido afirmar que –también– es altamente complicado determinar en qué cuantía correspondería a cada persona costear esos servicios públicos a cargo del Municipio.

En esta tesitura, ante la dificultad que entraña la determinación del costo-beneficio que para cada persona reporta este tipo de servicios públicos, el financiamiento respectivo podría fijarse no de manera individualizada, sino en atención a la sociedad en general, de modo universal, por lo que podría preverse como un rubro más del gasto público municipal.

Bajo esa perspectiva, una alternativa concreta consistiría en que, al aprobar el presupuesto de egresos del Municipio, el Ayuntamiento incluyera una partida específica o adicional destinada a sufragar los gastos que genere la prestación del servicio de alumbrado público, tal como se hace para costear otros servicios de naturaleza *uti universalis*.

Correlativamente, tendrían que realizarse diversos ajustes a nivel municipal, en tanto que al Ayuntamiento corresponde en el ámbito de su competencia proponer al Congreso estatal la forma de obtener los ingresos necesarios para sufragar su gasto público, todo lo cual, debe considerar dicho órgano legislativo al aprobar las leyes de ingresos municipales.

A manera de ejemplo: en lugar de que el Congreso local establezca una contribución específica que tenga como objeto el servicio de alumbrado público, el Municipio agregaría una partida específica dentro de su presupuesto de egresos en concepto de alumbrado público; para cubrir ese gasto, propondría a la legislatura estatal el incremento de la tasa o tarifa en una o varias contribuciones –propias del orden municipal–, de manera que el excedente en la recaudación autorizado en la ley de ingresos respectiva y originado en dicho incremento, sea coincidente con los recursos necesarios para cubrir el citado gasto municipal.

En ese tenor, la alternativa de solución al problema de fondo detectado, consiste en reubicar el origen del financiamiento de los servicios por alumbrado público –ante la dificultad que han tenido las legislaturas locales para diseñar un mecanismo individualizado que cumpla con los requerimientos constitucionales– para eliminar cualquier contribución específica por dicho concepto y, en su lugar, crear el rubro correspondiente dentro del presupuesto de egresos municipal a efecto de que los costos generados en la prestación del servicio aludido se incorporen como gastos propios de ese orden de gobierno, para lo cual, la legislatura local deberá adoptar, a partir de la propuesta respectiva, las medidas necesarias para proveer al Municipio de las fuentes requeridas para cubrir las erogaciones respectivas.

Tal forma de proceder resulta congruente con lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, el cual permite flexibilidad a fin de que los Municipios obtengan los recursos necesarios para sufragar los gastos públicos que les atañen, si bien ya no a partir del cobro de derechos (como lo han venido haciendo en materia de alumbrado público), sí a través de una fuente diversa integrada al presupuesto respectivo en concepto de gasto.

En conclusión, si bien los suscritos compartimos los razonamientos que sustentaron la invalidez de las normas impugnadas, consideramos que en la resolución pronunciada en los asuntos debió incluirse una reflexión adicional que ofreciera a las legislaturas estatales una alternativa de solución al problema de origen, en la cual se expresara esencialmente que, dadas las serias dificultades que han enfrentado para el encuadre constitucional de las contribuciones respectivas, cabe la posibilidad de emplear un mecanismo de financiamiento distinto para cubrir el costo del servicio de alumbrado público, estimando que su naturaleza corresponde a la de gasto público, a fin de que, por una parte, los Municipios prevean en sus respectivos presupuestos de egresos la partida correspondiente y, por otra, los Congresos locales, dentro de las fuentes de recaudación y de ingresos municipales, determinen las tasas o tarifas congruentes en otras contribuciones o fuentes de ingresos para asegurar todo el gasto público municipal.

La Ministra, **Olga María Sánchez Cordero de García Villegas.**- Rúbrica.- El Ministro, **José Ramón Cossío Díaz.**- Rúbrica.- El Ministro, **José Fernando Franco González Salas.**- Rúbrica.- El Ministro, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.**- 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 cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por los señores Ministros Olga Sánchez Cordero de García Villegas, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en la sentencia del veintiocho de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 4/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil doce.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARIA AGUILAR MORALES EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2012.

En la sentencia que se dictó en la controversia constitucional en la que se formula el presente voto concurrente, se determinó declarar la invalidez de la norma que establece la obligación a cargo de propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio de cubrir el derecho por concepto de alumbrado público y que, además, fija la manera en la que debe calcularse el monto de dicha contribución tomando en cuenta el uso o destino del predio y el valor del inmueble.

La razón de la inconstitucionalidad consiste, esencialmente, en que para calcular el monto del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público no se atiende al costo que le representa al municipio prestar ese servicio, sino que se introducen elementos ajenos a éste, a fin de determinar la base del tributo y, por ende, el monto del derecho que se debe enterar mensualmente. Con esos elementos que se introducen se provoca que el derecho resulte desproporcional e inequitativo en la medida en que los contribuyentes cubren distintas cantidades por idéntico servicio.

Aun cuando comparto la sentencia por cuanto a que debe declararse la invalidez de la norma impugnada, lo cierto es que considero que ésta no establece un derecho sino un impuesto. En efecto, el precepto impugnado dispone:

“Artículo 24. Los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de Derecho por el Servicio de Alumbrado Público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del Derecho de Alumbrado Público, siendo de manera directa o mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.

El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

A. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno.

B. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida.

C. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5 % de la superficie del terreno.

D. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.

La base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente 'A' por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente 'B' multiplicado por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente 'C' multiplicado por el valor catastral del inmueble más el coeficiente 'D' multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

El pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente.

COEFICIENTE	FACTOR
A	0.2
B	0.15
C	0.0001
D	0.0035

Ingreso anual estimado por este artículo \$1,592,333.00.”

Como se ve, la cantidad que debe cubrirse por concepto de alumbrado público se fija con base en elementos que revelan la capacidad contributiva de los destinatarios del servicio tales como la superficie del terreno, de la construcción o el valor catastral. Así, dada la configuración legislativa, es claro que de facto

la norma cuestionada establece un impuesto y no un derecho en la medida en que fija el monto de la contribución a partir de elementos que están vinculados con la capacidad contributiva particular de los gobernados y no según el costo aproximado que representa para el municipio la prestación del servicio de alumbrado público.

El hecho de que el precepto legal combatido establezca un impuesto resulta explicable en la medida en que por la naturaleza del servicio de alumbrado público -que es universal e indivisible-, no resulta posible individualizar el costo que le representa al municipio su prestación. En este sentido, al tratarse de un servicio general es claro que para sufragarlo el municipio debe considerarlo parte del gasto público municipal.

Lo expuesto en el párrafo anterior no necesariamente conduce a que las leyes de ingresos municipales deban establecer un impuesto específico por alumbrado público (como llegó a afirmarse por algunos de los señores Ministros). Ello, porque al tratarse de un servicio que se presta regularmente y de manera general, es claro que forma parte del gasto público municipal el cual debe sufragarse con los impuestos que se recaudan de manera normal.

El Ministro, **Luis María Aguilar Morales**.- 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 tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el Señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en la sentencia del veintiocho de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 4/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil doce.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE FORMULADO POR EL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE JUAN N. SILVA MEZA EN RELACION CON LA SENTENCIA PRONUNCIADA EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2012, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EN SESION PUBLICA DEL VEINTIOCHO DE MAYO DE DOS MIL DOCE.

La resolución aprobada por la votación mayoritaria en el asunto citado al rubro, sostiene que el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, resulta inconstitucional porque, tratándose de las contribuciones denominadas “derechos” que se causan con motivo de la prestación de un servicio por parte del Estado de sus funciones de derecho público, no se puede introducir elementos ajenos al costo del servicio para efecto de cuantificar su monto. Por lo que, a decir de la mayoría, siendo que la norma impugnada contiene una contribución de las denominadas “derechos” por dichos servicios, y toda vez que para el cálculo de la contribución se incluyen elementos ajenos al costo del servicio, resulta que la norma es violatoria de las garantías de proporcionalidad y equidad tributarias.

Las principales razones de mi disenso con las consideraciones que sustentan el sentido del voto mayoritario, se construyen sobre la base de las siguientes premisas;

i. El análisis constitucional sobre el debido respeto a los principios tributarios previstos en el artículo 31, fracción IV, requiere necesariamente del establecimiento de la naturaleza del tributo previsto en la norma reclamada, pues el acatamiento del referido precepto constitucional se colma de manera distinta dependiendo del tributo de que se trate.

ii. Las figuras tributarias tienen una naturaleza propia que se desentraña a partir de sus elementos estructurales, siendo independiente de la denominación otorgada por el legislador, incluso, si la configuración estructural del tributo contraviene la expresa intención del legislador sobre su naturaleza, debe privilegiarse la primera por encima de la segunda.

iii. En el caso concreto los elementos de la contribución que se analiza dan cuenta de que su verdadera naturaleza es la de un impuesto y no la de un derecho conforme lo sostiene la mayoría.

iv. Conforme a dichas premisas, resulta inconstitucional la norma pero por diversas razones de las planteadas por la mayoría, aspecto que se puede analizar en suplencia de la deficiencia de la queja.

El artículo 31, fracción IV constitucional establece la obligación de los mexicanos para contribuir al sostenimiento del gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. De dicha obligación se ha derivado el alcance de los denominados principios de justicia tributaria, o también conocidos como las garantías tributarias.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que si bien todo tributo debe respetar las referidas garantías tributarias, tratándose de las relativas a la proporcionalidad y equidad, es necesario atender a la especie de contribución de que se trate para realizar el análisis conforme al cual se

puede verificar la debida adecuación de la norma tributaria secundaria a su respectivo marco constitucional. Al respecto, cobran aplicación las siguientes tesis de jurisprudencia cuyo rubro, texto y datos de identificación son los siguientes:

Novena Epoca

Registro: 167415

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXIX, Abril de 2009

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 2/2009

Página: 1129

"PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. PARA DETERMINAR SI UNA CONTRIBUCION CUMPLE CON ESE PRINCIPIO, ES NECESARIO ATENDER A SU NATURALEZA PARA ESTABLECER LAS FORMAS COMO SE MANIFIESTA LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA.

La capacidad contributiva no se manifiesta de la misma manera en todas las contribuciones, pues aparece en forma directa e inmediata en los impuestos directos, como los que recaen en la renta o el patrimonio, porque son soportados por personas que perciben, son propietarias o poseedoras de ellos, mientras que en los indirectos la capacidad tiene un carácter mediato como la circulación de bienes, la erogación, el gasto y el consumo, ya que parten de la previa existencia de una renta o patrimonio, y gravan el uso final de toda la riqueza a través de su destino, gasto o tipo de erogación que refleja indirectamente dicha capacidad. Luego, para determinar si una contribución cumple con el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario atender a la naturaleza de dicho tributo a fin de conocer la forma como se manifiesta y modifica la capacidad contributiva."

Novena Epoca

Registro: 198410

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

V, Junio de 1997,

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 38/97

Página: 100

"SEGURO SOCIAL, LEY DEL. AUNQUE LOS CAPITALES CONSTITUTIVOS TIENEN EL CARACTER DE CONTRIBUCIONES DIVERSAS A LOS IMPUESTOS, DERECHOS Y CONTRIBUCIONES DE MEJORAS, DEBEN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD, DE ACUERDO CON SU NATURALEZA ESPECIFICA.

El Constituyente de 1917 estableció en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación de todos los mexicanos de contribuir a los gastos públicos, pero a su vez consignó el derecho de éstos a que dicha contribución se realizara de la manera proporcional y equitativa que dispusieran las leyes. Es decir, el Constituyente de 1917 plasmó las bases generales de la facultad impositiva del Estado para el logro de las funciones que le están encomendadas, pero dejó al legislador ordinario la facultad de determinar en cada época de la historia la forma y medida en que los individuos y los grupos que integran la sociedad deben contribuir. Así, es el legislador ordinario quien, respetando las bases fundamentales de nuestra Constitución Política, debe definir cuáles son las contribuciones que en cada época existirán de acuerdo con las circunstancias sociales y económicas, la evolución de la administración pública y las responsabilidades que el Estado vaya asumiendo en la prestación y el mantenimiento de servicios públicos que aseguren el desarrollo integral de los individuos que componen la sociedad. En efecto, el legislador ordinario ha otorgado a los capitales constitutivos el carácter fiscal, expresamente en el artículo 267 de la Ley del Seguro Social; además, los capitales constitutivos participan

actualmente de todas las características propias de una relación jurídica tributaria, a saber: 1) el sujeto activo de la relación es un ente público, el Instituto Mexicano del Seguro Social, que si bien tiene personalidad jurídica y patrimonio propios diversos a los del Estado, fue creado por éste, forma parte de la Administración Pública Federal Paraestatal y realiza una función que al Estado le compete: la del servicio público de seguridad social; 2) es una obligación impuesta unilateralmente por el Estado, en virtud de su poder de imperio, para todo aquel que se coloque en la hipótesis normativa, pues ni el patrón ni el trabajador tienen la opción de no acogerse al sistema de seguridad social; 3) es una obligación que tiene su origen en un acto formal y materialmente legislativo: la Ley del Seguro Social; 4) el instituto encargado de la prestación de este servicio público está dotado por la ley de facultades de investigación para verificar el debido cumplimiento de las obligaciones que deriven de aquélla, así como para, en su caso, determinar, fijar en cantidad líquida y cobrar las contribuciones relativas, mediante el procedimiento administrativo de ejecución (artículos 240, fracción XVIII, 268 y 271 de la Ley del Seguro Social); 5) los ingresos que por virtud de tales aportaciones se recaudan, son para sufragar el gasto público, en tanto se destinan a la satisfacción, atribuida al Estado, de una necesidad colectiva y quedan comprendidos dentro de la definición que de tal concepto da la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y si bien pasan a formar parte del patrimonio del organismo descentralizado, no se funden con el resto de los ingresos presupuestarios, por destinarse a un gasto especial determinado en la ley que los instituye y regula, lo que se deriva de su naturaleza que responde a una obligación de carácter laboral, pero que para prestarse con mayor eficacia y solidaridad ha pasado al Estado a través del Instituto Mexicano del Seguro Social. Lo anterior no quita a los capitales constitutivos su destino al gasto público, pues nuestra Constitución no prohíbe que las contribuciones se apliquen a un gasto público especial, sino a un fin particular. Consecuentemente, si tales capitales constitutivos tienen naturaleza fiscal, es decir, son contribuciones en términos de lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, constitucional, los mismos están sujetos a los requisitos de proporcionalidad y equidad que en tal precepto se establecen.”

En este sentido, ciertas clasificaciones doctrinales de la contribución, han sido reconocidas por la jurisprudencia constitucional y han servido de parámetro definitorio de las condiciones de constitucionalidad de las normas tributarias.

De esta manera por ejemplo se ha establecido que tratándose de las contribuciones denominadas “derechos por servicios”, la proporcionalidad exige una razonable adecuación entre el monto del tributo y el costo en el que incurre el Estado para la prestación del servicio por virtud del cual se causa la contribución. Corroborar lo anterior la tesis de jurisprudencia sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor literal siguiente:

Novena Epoca

Registro: 196934

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998

Materia(s): Constitucional, Administrativa

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."

En cambio, la proporcionalidad de los impuestos se verifica en la medida en que el hecho imponible de la contribución imputa a un sujeto relacionado con dicho evento económico una revelación de riqueza susceptible de ser gravada. Esta manifestación es a su vez apreciada cuantitativa y cualitativamente por la norma tributaria para reflejar la capacidad contributiva del sujeto pasivo, lo que permite que la detracción patrimonial se de precisamente en función de esa relación proporcional entre la capacidad contributiva y el monto del tributo. En ese sentido, estimo conducente citar las tesis de jurisprudencia, que a continuación se transcriben:

Séptima Época

Registro: 232197

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

199-204 Primera Parte

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis:

Página: 144

Genealogía:

Informe 1985, Primera Parte, Pleno, tesis 5, página 371.

Apéndice 1917-1995, Tomo I, Primera Parte, tesis 170, página 171.

"IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose, además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula."

Novena Epoca

Registro: 184291

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XVII, Mayo de 2003

Materia(s): Administrativa

Tesis: P./J. 10/2003

Página: 144

“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece el principio de proporcionalidad de los tributos. Este radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. Para que un gravamen sea proporcional debe existir congruencia entre el mismo y la capacidad contributiva de los causantes; entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al gasto público que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza. La capacidad contributiva se vincula con la persona que tiene que soportar la carga del tributo, o sea, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario de los mismos. De ahí que, para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tenga una mayor capacidad contributiva y menos el que la tenga en menor proporción.”

Finalmente también han existido pronunciamientos que establecen las condiciones de proporcionalidad de las contribuciones de mejoras, respecto de las cuales se ha razonado que el monto de la contribución debe fijarse en función y proporción del beneficio que una obra pública brinda directamente a ciertos contribuyentes.

Lo anterior pone de manifiesto que la naturaleza de una contribución es el punto de partida y la condición necesaria para saber cuáles son los extremos constitucionales que debe respetar el legislador al momento de crear una norma tributaria, así como también es la premisa fundamental para que el Tribunal Constitucional pueda verificar el debido acatamiento del artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.

Ahora bien, los distintos tributos reconocidos tanto por nuestra legislación como por la jurisprudencia, comparten en el origen de su reconocimiento constitucional una de sus características fundamentales, a saber, la justificación de su existencia. La actividad estatal conlleva el necesario empleo y agotamiento de recursos, y si bien las fuentes de ingresos del Estado son variadas, la insuficiencia y escasez de los recursos obtenidos de dichas fuentes requieren de financiamiento adicional, siendo propio del Estado Social de Derecho una participación económica de los destinatarios de la actividad estatal que logre en cierta medida los objetivos de sufragar el gasto público y la redistribución de riqueza.

De lo anterior se tiene que todas las contribuciones tienen por fin mediato, el sufragar el gasto público y la redistribución de la riqueza, y sobre este aspecto no se puede encontrar diferencias que permitan categorizar las distintas especies de contribuciones, pues no solamente es una característica propia del género “tributo” sino que además constituye su justificación.

De esta manera, una detracción patrimonial, obligatoria, unilateral, monetaria, cuya creación no responda principalmente a sufragar el gasto público, puede perseguir una variedad de fines constitucionales pero no constituye un tributo. De esta forma por ejemplo, las sanciones pecuniarias no constituyen tributos debido a que el legislador al crear las normas que las contemplan, toma en consideración finalidades constitucionales de ordenación y reproche de conductas, de gravedad de los actos y omisiones en función de ciertos bienes jurídicos protegidos, siendo que su legitimación constitucional descansa sobre la base del ius puniendi, y los parámetros de su constitucionalidad son distintos de aquéllos que permiten apreciar la proporción razonable y constitucional del desprendimiento patrimonial necesario para soportar el gasto público.

Teniendo en cuenta lo anterior importa ahora observar el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, así como algunos criterios jurisprudenciales:

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

(REFORMADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1985)

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

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

(ADICIONADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1985)

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

(REFORMADA, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 1991)

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

Las anteriores definiciones, si bien pertenecen a un orden de gobierno distinto al que pertenecen las normas impugnadas en el caso concreto, establecen el marco conceptual generalmente aceptado para definir los distintos tipos de contribuciones.

Al respecto es de suma trascendencia advertir que cuando se definen los “derechos por servicios” se afirma que son las contribuciones “por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público”. Apoyan lo anterior las tesis de jurisprudencia cuyo rubro, texto y datos de identificación son los siguientes:

Novena Epoca

Registro: 196935

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998,

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 1/98

Página: 40

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACION.

Si bien es cierto que de acuerdo con la doctrina jurídica y la legislación fiscal, los tributos conocidos como derechos, o tasas en otras latitudes, son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la educación superior, la higiene del trabajo, la salud pública y la urbanización. Además, porque el Estado no es la empresa privada que ofrece al público sus servicios a un precio comercial, con base exclusivamente en los costos de producción, venta y lucro debido, pues ésta se organiza en función del interés de los particulares. Los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, los servicios aludidos se han de cubrir con los gravámenes correspondientes, que reciben el nombre de derechos.”

Novena Epoca

Registro: 200083

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IV, Julio de 1996,

Materia(s): Constitucional, Administrativa

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.

La mencionada referencia conceptual no debe entenderse en el sentido de que el elemento determinante que permite definir la categoría tributaria "derechos por servicios" es el destino de su recaudación, ni la justificación para su establecimiento como contribución, dicho de otra manera, no se puede concluir que un tributo sea un "derecho por servicio" debido a que se haya creado para sufragar un gasto público específico, ni porque su recaudación se destine específicamente a tal fin.

La imposibilidad de utilizar el destino de la recaudación o la causa política de su existencia normativa como elemento determinante de su naturaleza radica en que todo tributo se establece para sufragar los gastos públicos incluso el Tribunal Pleno ha reconocido que el destino de una contribución a un rubro específico de gasto público es perfectamente constitucional y puede estar presente en distintas categorías tributarias, sin que sea este aspecto característica determinante de su naturaleza, pues estos aspectos concretos constituyen, o las causas financieras de la existencia del tributo, o una regulación sobre administración del recurso, y ejercicio del gasto, y no la regulación del acto de tributación. Corroborar lo anterior la siguiente tesis de jurisprudencia:

Novena Epoca

Registro: 167496

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXIX, Abril de 2009,

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 15/2009

Página: 1116

GASTO PUBLICO. EL PRINCIPIO DE JUSTICIA FISCAL RELATIVO GARANTIZA QUE LA RECAUDACION NO SE DESTINE A SATISFACER NECESIDADES PRIVADAS O INDIVIDUALES.

El principio de justicia fiscal de que los tributos que se paguen se destinarán a cubrir el gasto público conlleva que el Estado al recaudarlos los aplique para cubrir las necesidades colectivas, sociales o públicas a través de gastos específicos o generales, según la teleología económica del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que garantiza que no sean destinados a satisfacer necesidades privadas o individuales, sino de interés colectivo, comunitario, social y público que marca la Ley Suprema, ya que de acuerdo con el principio de eficiencia -inmanente al gasto público-, la elección del destino del recurso debe dirigirse a cumplir las obligaciones y aspiraciones que en ese ámbito describe la Carta Fundamental. De modo que una contribución será inconstitucional cuando se destine a cubrir exclusivamente necesidades individuales, porque es lógico que al aplicarse para satisfacer necesidades sociales se entiende que también está cubierta la penuria o escasez de ciertos individuos, pero no puede suceder a la inversa, porque es patente que si únicamente se colman necesidades de una persona ello no podría traer como consecuencia un beneficio colectivo o social.

De lo hasta aquí expuesto se tiene que el destino de la recaudación de un tributo no define su especie, ni tampoco la define la necesidad financiera que se pretende sufragar con el establecimiento de la contribución.

Ahora bien, la sola intención del legislador de atribuir a una contribución una naturaleza determinada es insuficiente para considerar acertada la categoría que expresamente le imputa, pues si esto fuera cierto no existe un verdadero límite constitucional al legislador cuando produce la norma tributaria, pues podría, por ejemplo, establecer un derecho a cargo de las personas que solicitaran la expedición de su pasaporte y cuantificarlo atendiendo a la situación patrimonial del solicitante, lo que sería totalmente contrario a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias. Sin embargo, en dicho ejemplo, si se aceptara que la intención expresa del legislador para imputar una naturaleza determinada a un tributo, es suficiente para reconocerle la categoría deseada por él ello implicaría que dicha violación constitucional puede evitarse simplemente denominándole a dicho tributo "impuesto".

El anterior ejemplo puede encontrarse en los límites de las clasificaciones tributarias, pero el impacto que tendría el reconocer dicha potestad al legislador, de imputar expresamente naturalezas y no ficciones, le permitiría incluso sustraer de todo imperativo constitucional del artículo 31 fracción IV de la Carta Magna a la totalidad de tributos, con la única condición de que les denominara "aprovechamientos", lo cual considero una evidente transgresión de la eficacia protectora de los derechos fundamentales de los contribuyentes, por producir protecciones constitucionales estériles y por generar un derecho inseguro al variar la naturaleza de instituciones jurídicas a capricho del legislador.

Con base en lo hasta aquí expuesto se tiene que los únicos aspectos determinantes de la naturaleza jurídica de las distintas especies tributarias, se hacen consistir en los elementos estructurales de cada contribución.

En efecto, si previamente se descartó que la causa última (el desistir de la recaudación o la necesidad financiera que justifica el establecimiento del tributo) sea el elemento definitorio de la naturaleza de un tributo, por ser dicha causa una característica predicable de toda contribución, entonces debe entenderse que las categorías tributarias tal como se encuentran reconocidas jurisprudencialmente se conceptualizan en relación al origen inmediato de su nacimiento, de modo que cuando se sostiene que los "derechos por servicios" son contribuciones establecidas por la prestación de servicios, que las contribuciones de mejoras son contribuciones a cargo de quienes se benefician por obras públicas, o que las aportaciones de seguridad social son a cargo de quienes son sustituidos por el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad social, se hace referencia a la necesidad de atender a los elementos esenciales de la contribución para poder desentrañar a qué categoría pertenece un tributo en concreto.

Con base en lo anterior se puede apreciar que, en principio, el elemento determinante sobre la naturaleza de cada especie de tributo está referido al evento que, elegido por el legislador como hecho imponible, da origen al nacimiento de la obligación tributaria.

Dentro de los elementos esenciales de la contribución, el hecho imponible y la base gravable dan cuenta del aspecto cualitativo del evento elegido por el legislador como detonante del nacimiento de la obligación tributaria, así como el aspecto cuantitativo de dicha obligación. Dicho de otra forma, el hecho imponible y la base gravable dan cuenta de qué se grava, en qué medida y en qué momento.

Los referidos aspectos permiten desentrañar la verdadera naturaleza de un tributo conforme a las categorías reconocidas tanto en la doctrina, la jurisprudencia y en la legislación, permitiendo la apreciación siguiente;

a) Si la norma tributaria refiere en su estructura, como causa del nacimiento de la obligación, la prestación de un servicio prestado por el Estado en sus funciones de derecho público o si se causa con motivo del uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, dicha contribución es indudablemente, una contribución de las denominadas derechos;

b) Si el hecho imponible se refiere a la realización de obras públicas, se está en presencia de una contribución de mejoras;

c) Si el hecho imponible se vincula a quienes son sustituidos por el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad social o son beneficiarios de dicho sistema estatal, la norma contiene una aportación de seguridad social; y

d) Finalmente, si el hecho imponible únicamente se refiere a un evento distinto de los anteriores, se está frente a un impuesto.

Por su parte la base gravable también guarda una función destacada en el análisis sobre la naturaleza de un tributo, pues ésta debe ser reflejo de la magnitud con la que se actualiza el hecho imponible y es la medida de su cuantificación. Como tal, debe vincularse con la materia realmente gravada por el legislador y detectada por el hecho imponible, de lo contrario se genera una inconsistencia, pudiendo llevar al extremo de calcular el monto del gravamen en función de un elemento ajeno al evento delimitado por el hecho imponible, tal como ha ocurrido en algunos casos analizados por el Tribunal Pleno. Sirve de apoyo el siguiente criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor siguiente:

Novena Epoca

Registro: 174924

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXIII, Junio de 2006,

Materia(s): Administrativa

Tesis: P./J. 72/2006

Página: 918

"CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE.

El hecho imponible de las contribuciones, consiste en el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria, dicho elemento reviste un carácter especial entre los componentes que integran la contribución, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además, sirve como elemento de

identificación de la naturaleza del tributo, pues en una situación de normalidad, evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece, de ahí que esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, el segundo representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución. En este orden de ideas, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base gravable, normalmente nos llevará a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues ante dicha distorsión, el hecho imponible atiende a un objeto, pero la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, por lo que será el referido elemento el que determine la naturaleza de la contribución.”

Lo anteriormente desarrollado me lleva a la conclusión de que es necesario atender a los elementos esenciales de la contribución para poder definir la naturaleza de una contribución, siendo que dentro de dichos elementos destacan por su importancia para tal fin, el hecho imponible y la base gravable.

Habiendo establecido lo anterior, en el caso que nos ocupa, el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce establece lo siguiente;

“Artículo 24. Los propietarios o poseedores de Inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de Derecho por el Servicio de Alumbrado Público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del Derecho de Alumbrado Público, siendo de manera directa ó mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.

El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

A. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno;

B. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida;

C. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5% de la superficie del terreno.

D. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.

La base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente 'A' por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente 'B' multiplicado por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente 'C' multiplicado por el valor catastral del inmueble mas el coeficiente 'D' multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

El pago del derecho de alumbrado público se enterara mensualmente.

COEFICIENTE FACTOR

A 0.2

B 0.15

C 0.0001

D 0.0035

Ingreso anual estimado por este artículo \$1,592,333.00”

Si bien, reiteradamente se denomina al tributo contenido en dicha norma como un Derecho de Alumbrado Público (es decir, un derecho por servicios), lo cierto es que resulta de fundamental importancia atender a los elementos de la contribución para advertir su verdadera naturaleza, y a partir de ahí efectuar el análisis sobre su constitucionalidad.

Al respecto el referido numeral dispone que “los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio” pagarán el referido tributo. Conforme a lo anterior, el hecho imponible se hace consistir en la propiedad o posesión de bienes inmuebles con las características referidas. Como se advierte, el tributo no se causa con motivo de la prestación o no, del servicio público de alumbrado, lo cual, para efecto de la estructura normativa de la contribución resulta completamente irrelevante siendo suficiente ser propietario o poseedor de los inmuebles referidos.

De esta forma, aun cuando en la norma se le denomina “derecho por alumbrado público” al tributo de mérito, en el hecho imponible no existe referencia alguna, directa o indirecta, a la prestación del servicio público como condición del nacimiento de la obligación tributaria por lo que, a mi modo de ver, debe descartarse que su naturaleza sea la de un derecho por servicios.

Más aún, la base gravable del tributo, toma como medida de su cuantificación, aspectos relacionados con las características del inmueble así como de su valor catastral, lo que permite que exista una congruencia entre la propiedad o posesión de inmuebles como hecho imponible, y las características de dichos inmuebles así como su valor, como base gravable.

Lo anterior evidencia que la norma en cuestión grava a quienes sean propietarios o poseedores de ciertos inmuebles, respecto del objeto de dicha propiedad o posesión, y en mayor o menor medida dependiendo del mayor o menor tamaño de las características del inmueble y de su valor.

Al estar ausente de la estructura normativa de dicha contribución, cualquier elemento que condicione el nacimiento y cálculo de la obligación tributaria, a la prestación del servicio de alumbrado público, no puedo coincidir con la mayoría en que se trate de un “derecho por servicio” del Estado.

En mi opinión, el hecho imponible no solamente está referido a un evento revelador de riqueza, sino que constituye un objeto estereotípicamente utilizado para el conocido impuesto predial, que gravita sobre la propiedad o posesión de inmuebles y que se calcula en función de dicha propiedad o posesión como signo revelador de riqueza.

Corolario de lo anterior es que el tributo regulado en la norma impugnada constituye un impuesto, y no como lo sostuvo la mayoría, un derecho por el servicio de alumbrado público.

Partiendo de la mencionada naturaleza, coincido en la inconstitucionalidad de la norma, pero lógicamente por diversas razones de las sustentadas por la mayoría.

A mi modo de ver, la inconstitucionalidad deriva de la inclusión en la base, de elementos extraños a la materia gravada por la contribución.

En efecto, si bien la norma toma como base gravable, características del inmueble reconocidos en los distintos “coeficientes”, lo cierto es que el precepto reclamado obliga a multiplicar dichos elementos por un “factor” unilateralmente establecido por el legislador, el cual no se desprende del hecho gravado por el tributo, lo que constituye un elemento ajeno a la capacidad contributiva del sujeto pasivo, la cual, en un impuesto directo sobre la propiedad, debe apreciarse en función de la riqueza revelada por el objeto gravado.

Por las anteriores consideraciones estimo que el precepto impugnado transgrede la garantía de proporcionalidad tributaria al incluir en el cálculo del impuesto un elemento ajeno a la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

El Ministro Presidente, **Juan N. Silva Meza**.- 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 catorce fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el Señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza, en la sentencia del veintiocho de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 4/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil doce.- Rúbrica.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 5/2012, promovida por la Procuradora General de la República, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros Olga María Sánchez Cordero de García Villegas, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Luis María Aguilar Morales y Juan N. Silva Meza.

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 5/2012.

PROMOVENTE: PROCURADORA GENERAL DE LA REPUBLICA.

MINISTRO INSTRUCTOR: SERGIO A. VALLS HERNANDEZ. MINISTRO ENCARGADO DE LA COMISION: GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

SECRETARIOS: MARIA DE LOURDES GARCIA GALICIA, FANUEL MARTINEZ LOPEZ, FRANCISCO GORKA MIGONI GOSLINGA, JORGE LUIS REVILLA DE LA TORRE.

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

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Por oficio presentado el veintitrés de enero de dos mil doce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Marisela Morales Ibáñez**, en su carácter de Procuradora General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Toluca, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, emitida y promulgada por el Congreso y Gobernador de dicho Estado, respectivamente, la cual fue publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintitrés de diciembre de dos mil once.

Dicho precepto establece lo siguiente:

“Artículo 24. Los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de Derecho por el Servicio de Alumbrado Público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del Derecho de Alumbrado Público, siendo de manera directa o mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.

El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

A. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno.

B. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida.

C. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5 % de la superficie del terreno.

D. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.

La base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente 'A' por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente 'B' multiplicado por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente 'C' multiplicado por el valor catastral del inmueble más el coeficiente 'D' multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

El pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente.

COEFICIENTE	FACTOR
A	0.2
B	0.15
C	0.0001
D	0.0035

Ingreso anual estimado por este artículo \$539,758.00.”

SEGUNDO. La promovente de esta acción estima que la disposición legal impugnada es violatoria de los artículos 16, primer párrafo, 31, fracción IV y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. En sus conceptos de invalidez, la Procuradora General de la República argumenta lo siguiente:

1. El artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tolimán, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, es violatorio del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que no respeta el principio de **proporcionalidad tributaria** en materia de derechos, debido a que no atiende al costo real del servicio prestado mediante el establecimiento de una cuota fija, sino a un elemento ajeno tal como lo es la capacidad económica del contribuyente. Así, el derecho será calculado (base) para cada propietario o poseedor de predio, de acuerdo a la superficie del terreno, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, de forma tal que la mecánica para determinar el cobro respectivo se establece a manera de impuesto, y no de un derecho por servicio.
2. El dispositivo impugnado viola el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no respeta el principio de **equidad tributaria** en materia de derechos: al establecer el cobro respectivo con base en la superficie del terreno, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, esto es, a manera de impuesto y no de un derecho por servicio, por atender a la capacidad económica del contribuyente, de tal modo el monto obtenido no resulta ser el mismo para todos los gobernados, fijándose en desigualdad de circunstancias para cada categoría de prestatarios del servicio, porque no existe una cuota fija e igual para los que reciben servicios análogos.
3. El artículo cuya constitucionalidad se combate viola el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Federal, porque no respeta el principio de **legalidad genérica (fundamentación de actos legislativos)**: si bien es cierto que el Congreso Local tiene competencia para legislar en materia de derechos, también lo es que desborda ese marco competencial porque, al fijar el cobro respectivo con base en la superficie del terreno, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, establece una variación en el cobro respectivo, lo que trae como consecuencia que se vulneren los principios de proporcionalidad y equidad tributaria y, por ende, el citado artículo 16 constitucional.
4. El artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tolimán, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, es violatorio del artículo 133 de la Constitución Federal, porque no respeta el principio de **supremacía constitucional**, ya que si el dispositivo combatido es contrario a los artículos 16, párrafo primero y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pretende ubicarse por encima de la Carta Magna.

CUARTO. Mediante proveído de veinticuatro de enero de dos mil doce, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **5/2012** y, por razón de turno, designó al Ministro Sergio A. Valls Hernández para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de veintisiete de enero de dos mil doce, el Ministro instructor admitió la acción relativa, ordenó dar vista al órgano Legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes, requiriéndolos para que al hacerlo, señalaran domicilio para recibir notificaciones en esta ciudad; igualmente, se requirió al Congreso del Estado de Querétaro para que al rendir su informe presentara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada.

QUINTO. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

El Poder Legislativo del Estado de Querétaro, representado por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado señaló:

1. En relación a la supuesta violación del artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifestó que los Municipios tienen a su cargo el servicio de alumbrado público que deben de proporcionar a sus habitantes, igualmente las legislaturas de los Estados cuentan con competencia constitucional para expedir las leyes que regulen la prestación de servicios públicos a cargo de los Municipios, tal como lo es el alumbrado público, de conformidad con lo establecido por el artículo 115 de la Constitución Federal.

El artículo 24 de la Ley de Ingresos municipal, que se tilda de inconstitucional, se elaboró y aprobó en cumplimiento a todas las formalidades esenciales y procesales establecidas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, respetando lo dispuesto por la Constitución Federal y la Constitución Política del Estado de Querétaro, por lo que no transgrede el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Respecto de la supuesta violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifestó que la Ley de Ingresos municipal cuya inconstitucionalidad se alega, fue aprobada dentro de las atribuciones que la Carta Magna concede a dicho órgano legislativo.

Este Alto Tribunal ha determinado que las Leyes de Ingresos se deben de considerar como catálogos de los impuestos establecidos en leyes tributarias, y que su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales que los contienen, en este caso, la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro y el Código Fiscal del Estado de Querétaro, leyes sobre las que no se solicita un pronunciamiento de inconstitucionalidad.

3. Sobre la supuesta violación al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifestó que niega dicha violación, toda vez que al emitir la Ley de Ingresos Municipal que se combate se respetó la garantía de legalidad que exige el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Federal.

El Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, rindió su informe a través del Secretario de Gobierno, en representación del Gobernador Constitucional del Estado, en el cual manifestó que **era cierto** que se había publicado la Ley de Ingresos Municipal en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro **“La Sombra de Arteaga”**, número 70, el veintitrés de diciembre de dos mil once.

SEXTO. Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, se declaró cerrada la instrucción y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

SEPTIMO. En sesión privada de fecha trece de febrero de dos mil doce, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la creación de la Comisión 55 de Secretarios de Estudio y Cuenta para analizar las acciones de inconstitucionalidad en las que se impugnan leyes de ingresos para el ejercicio fiscal dos mil doce, en las que se establecen derechos municipales por concepto de alumbrado público, con la designación del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia como encargado de supervisar y aprobar los proyectos respectivos.

OCTAVO. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en el punto Segundo, en relación con el punto Quinto, ambos del Acuerdo General 11/2010 del Pleno de este Alto Tribunal aprobado el diecisiete de agosto de dos mil diez, y en términos de la interpretación de dicho Acuerdo, aprobada en sesión privada del veintitrés de agosto siguiente, respecto de los asuntos cuya supervisión y elaboración de proyecto tiene a su cargo un Ministro como encargado de una Comisión, el asunto se retornó al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Procuradora General de la República plantea la posible contradicción entre el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Toluca, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

“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.

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

Asimismo, con fundamento en lo dispuesto por el segundo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional y conforme al criterio sostenido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión de cuatro de mayo de dos mil seis, derivado de la acción de inconstitucionalidad 25/2004, **el plazo de treinta días naturales** siguientes a la fecha de publicación de la norma **no se suspende durante los periodos de receso de este Alto Tribunal.**

Ahora bien, el Decreto por el que se dio a conocer el precepto impugnado, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el **veintitrés de diciembre de dos mil once** y, por tanto, el plazo para ejercer esta vía inició el veinticuatro de diciembre de dos mil once y concluyó el veintidós de enero de dos mil doce; sin embargo, considerando que el último día del plazo fue domingo y, por tanto, inhábil, la demanda se podía presentar el día hábil siguiente, es decir, el lunes veintitrés de enero de dos mil doce, de conformidad con el artículo 60 de la Ley de la materia, como se observa a continuación:

Diciembre de 2011						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

Enero de 2012						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

En este tenor, toda vez que el oficio de la acción de inconstitucionalidad se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el veintitrés de enero de dos mil doce, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja veintitrés de autos, es decir, el último día del plazo establecido para ello, es evidente que su presentación fue oportuna.

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

Suscribe la demanda Marisela Morales Ibáñez, en su carácter de Procuradora General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por parte del Presidente de la República (foja 27 del expediente).

Ahora bien, de acuerdo con lo previsto por el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal:

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

(...).

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

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

(...).

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

(...).”

Por lo que si en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tolimán, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, ordenamiento que tiene el carácter de estatal, la Procuradora General de la República cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 98/2001, sustentada en la Novena Epoca por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, septiembre de dos mil uno, página ochocientos veintitrés, y que es del tenor siguiente:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA TIENE LEGITIMACION PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASI COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin

que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna.”

Asimismo, resulta aplicable al caso concreto la tesis de jurisprudencia P./J. 92/2006 sustentada en la Novena Epoca por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, julio de dos mil seis, página ochocientos dieciocho, misma que es del tenor siguiente:

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

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

QUINTO. Por lo que se refiere a los diversos planteamientos a través de los cuales la Procuradora General de la República sostiene que el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tolimán, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce transgrede, por una parte, el principio de proporcionalidad tributaria que prevé el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que en el caso de los derechos por el servicio de alumbrado público a que hace referencia el precepto legal en comento, no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el Municipio, sino a la capacidad económica del contribuyente, al establecer que éste será calculado a cada propietario o poseedor de predios a partir de su situación particular, con base en los siguientes elementos: la superficie del terreno o de la construcción, el uso o destino del predio y el valor catastral del inmueble; y, por la otra, el principio de equidad tributaria a que hace alusión el referido precepto constitucional, en la medida en que permite que el monto a cubrir por la prestación de ese servicio, no obstante encontrarse en idéntica situación jurídica, no es igual para todos; resultan **fundados** en atención a las siguientes consideraciones:

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

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

De dicho precepto jurídico, se desprende que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Ahora bien, en torno a las contribuciones, el artículo 24 del Código Fiscal del Estado de Querétaro, dispone que éstas se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones de mejoras; precisándose, además, por una parte, que los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 39 del ordenamiento legal en comento, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas y; por la otra, que cuando en ese cuerpo normativo se haga referencia únicamente a las contribuciones, no se entenderán incluidos los accesorios.

A fin de corroborar lo anterior, se estima necesario transcribir el contenido del artículo 24 del Código Fiscal del Estado de Querétaro, mismo que establece:

“Artículo 24. Las contribuciones se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones de mejoras.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 39 de este Código, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Cuando en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones, no se entenderán incluidos los accesorios.”

Por su parte, el artículo 26 del referido Código Tributario, señala que los derechos, son las contribuciones establecidas en ley, por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público; precisándose que también son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado; al indicar:

“Artículo 26. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.”

De lo anterior se desprende que los derechos se generan, entre otros supuestos, por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público; de modo que los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no pueden aplicarse de manera igual que en los impuestos, que es otro de los ingresos tributarios que podrá percibir el Estado.

Resulta aplicable al caso concreto, la tesis de jurisprudencia P./J. 2/98, sustentada en la Novena Epoca por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página cuarenta y uno, y que es del tenor literal siguiente:

“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.”

Bajo este orden de ideas, para que los derechos por servicios respeten los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se hace necesario, por una parte, que la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de dicho tributo, tengan en cuenta el costo que para el Estado representa prestar el servicio de que se trate y, por la otra, que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciben servicios análogos.

De esta forma, para estar en posibilidad de analizar la proporcionalidad y equidad de las disposiciones que establezcan un derecho, debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, ya que sólo así se podrá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad prestar ese servicio, de modo que no pueden tomarse en consideración aspectos ajenos a ese costo, porque ello daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso.

Así las cosas, el hecho de que se establezca en una norma jurídica que el monto de los derechos por servicios se determinará atendiendo a la situación particular del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, –aspecto que pudiera ser correcto en el caso de los impuestos–, no es correcto en el caso de los derechos, ya que en ese supuesto, debe tomarse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio.

Corroboro lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 41/96 sustentada en la Novena Epoca por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, julio de mil novecientos noventa y seis, página diecisiete, misma que es del tenor siguiente:

“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.”

Asimismo, resulta aplicable al caso concreto la tesis de jurisprudencia P./J. 3/98 sustentada en la Novena Epoca por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página cincuenta y cuatro, misma que es del tenor literal siguiente:

“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACION ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PUBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como 'las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio', lo que implicó la supresión del vocablo 'contraprestación'; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse 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 contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, 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 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.”

Por tanto, conforme a dichos criterios jurisprudenciales, para la cuantificación de las cuotas para el caso de los derechos, debe identificarse, por una parte, el tipo de servicio público de que se trate y, por la otra, el costo que le representa al Estado prestar ese servicio, ya que no pueden considerarse para tales efectos, aspectos ajenos a éstos, como lo sería la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento distinto al costo; ya que ello implicaría el que se violen los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que no se estaría atendiendo al costo que para el Estado representa prestar el servicio, ni se estaría cobrando un mismo monto a todos aquellos que reciben el mismo servicio.

Ahora bien, a continuación, procede analizar si como lo sostiene la Procuradora General de la República, el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Toluca, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce transgrede o no, por una parte, el principio de proporcionalidad tributaria que prevé el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que en el caso de los derechos por el servicio de alumbrado público a que hace referencia el precepto legal en comento, no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el Municipio, sino a la capacidad económica del contribuyente, al establecer que éste será calculado a cada propietario o poseedor de predios a partir de su situación particular, con base en los siguientes elementos: la superficie del terreno o de la construcción, el uso o destino del predio y el valor catastral del inmueble; y, por la otra, el principio de equidad tributaria a que hace alusión el referido precepto constitucional, en la medida en que permite que el monto a cubrir por la prestación de ese servicio, no obstante encontrarse en idéntica situación jurídica, no es igual para todos.

Para estar en posibilidad de resolver tal cuestión, este Tribunal Pleno estima necesario transcribir el contenido de dicho precepto legal, el cual establece:

“Artículo 24. Los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de Derecho por el Servicio de Alumbrado Público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del Derecho de Alumbrado Público, siendo de manera directa o mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.

El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

A. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno.

B. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida.

C. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5 % de la superficie del terreno.

D. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.

La base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente 'A' por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente 'B' multiplicado por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente 'C' multiplicado por el valor catastral del inmueble más el coeficiente 'D' multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

El pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente.

COEFICIENTE	FACTOR
A	0.2
B	0.15
C	0.0001
D	0.0035

Ingreso anual estimado por este artículo \$539,758.00.”

De dicho precepto jurídico se desprende, en primer lugar, que los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de derechos por el servicio de alumbrado público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento; en segundo lugar, que de acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del derecho de alumbrado público, siendo de manera directa o mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad; en tercer lugar, que el derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

- A.** Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno.
- B.** Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida.
- C.** Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5% de la superficie del terreno.
- D.** Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.

Así las cosas, según lo establece el numeral en comento, la base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente “**A**” (0.2) por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente “**B**” (0.15) multiplicado por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente “**C**” (0.0001) multiplicado por el valor catastral del inmueble, más el coeficiente “**D**” (0.0035) multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

Adicionalmente, dicho precepto jurídico también dispone que el pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente y señala el monto del ingreso anual estimado que recibirá el Municipio por la aplicación de ese artículo.

Una vez precisado lo anterior, debe señalarse que tal como lo sostuvo la Procuradora General de la República en el escrito relativo, el precepto en comento sí transgrede los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que para calcular el monto del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, no se atiende al costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino que introduce elementos ajenos a éste, a fin de determinar la base del tributo y, por ende, el monto del derecho

que se debe enterar mensualmente, como son: el uso o destino del predio y el valor del inmueble, lo que provoca, por una parte, que los contribuyentes no tributen de manera proporcional, desde la perspectiva que debe tomarse en cuenta tratándose de la contribución denominada “derecho” y, por la otra, que se dé un trato desigual a los gobernados al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio.

En efecto, el hecho de que la Legislatura Local hubiere establecido en el numeral en comento, que la base del derecho por servicio de alumbrado público, se obtendría a partir de aspectos que nada tienen que ver con el costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino en dado caso, con la capacidad económica del contribuyente en función del uso o destino que le dé al predio y del valor del inmueble; provoca que el mismo sea inconstitucional, por lo que procede declarar su invalidez.

Lo anterior es así, por lo que se refiere al principio de proporcionalidad tributaria, en virtud de que el monto del derecho a enterar con motivo de la prestación del servicio de alumbrado público, se determinará en función de elementos que resultan completamente ajenos al costo que le representa al Municipio prestar ese servicio y, por lo que hace al principio de equidad tributaria, en razón de que se permite el cobro de montos distintos por la prestación de un mismo servicio; cuestiones que –como ya ha quedado precisado con antelación en las diversas tesis que se han citado a lo largo de este considerando–, no hacen más que demostrar que dicho precepto jurídico transgrede lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Resulta aplicable, por identidad de razón, la tesis de jurisprudencia P./J. 120/2007, sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página novecientos ochenta y cinco, y que es del tenor literal siguiente:

“DERECHOS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. EL ARTICULO 83, PARRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, SONORA, QUE ESTABLECE LOS DERECHOS RELATIVOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA. La citada porción normativa, al establecer en relación con el pago del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, que tratándose de propietarios o posesionarios de predios baldíos, urbanos y suburbanos, debe cuantificarse mediante una tasa del .05% del valor catastral del predio, o bien, tratándose de propietarios de predios que hubieren resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional respecto de lo establecido en el primer párrafo del artículo 83 de la citada Ley, mediante una tasa de .08% del valor catastral del predio, transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no toma en cuenta el costo global del servicio que presta el Municipio, sino un elemento ajeno, como es el valor catastral del predio, lo que conduce a que por un mismo servicio los contribuyentes paguen una mayor o menor cantidad, pues se fija en términos de la capacidad contributiva del destinatario del servicio, lo que da una escala de mínimos a máximos en función de dicha capacidad, por el valor catastral del predio respectivo, siendo esto aplicable a los impuestos, no a los derechos cuya naturaleza es distinta. Incluso, se hace más evidente el trato inequitativo y desproporcional, porque la norma establece dos tasas distintas a aplicarse sobre el valor catastral del predio (.05% o .08%, dependiendo del caso), sin que sea una razón objetiva de distinción entre ambos tipos de causantes que reciben en última instancia un mismo servicio por el que tendrán que pagar cantidades disímiles; es decir, no se atiende al costo global del servicio prestado, pues si bien los derechos no necesariamente deben fijarse con exactitud matemática en relación con el costo del servicio prestado, sí deben guardar vinculación con éste.”

No obsta a la conclusión aquí alcanzada, lo dicho por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Querétaro al rendir su informe.

En efecto, en una primera línea argumentativa aduce que los Municipios tienen a su cargo el servicio de alumbrado público, el cual deben proporcionar a sus habitantes; que las legislaturas de los Estados cuentan con competencia constitucional y atribuciones para expedir las leyes que regulen la prestación de servicios públicos a cargo de los Municipios –en términos del artículo 115 constitucional–; y que el dispositivo impugnado se elaboró y aprobó en cumplimiento a las formalidades esenciales y procesales establecidas para tales efectos; razones por las cuales –en su concepto–, no se transgreden los artículos 16 (principio de legalidad) y 133 (principio de supremacía), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se puede observar, dichas aseveraciones son insuficientes para remontar la inconstitucionalidad advertida, en razón de que se limitan a señalar que el dispositivo analizado cumple con los requisitos formales a que alude el Congreso del Estado de Querétaro, y nada dicen sobre cómo es que –a su juicio– sí podría entenderse que respeta –de fondo– los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, razón por la cual, resultan ineficaces para destruir las consideraciones expuestas por este Alto Tribunal en torno a que el precepto impugnado, al incorporar elementos ajenos al diseño que debe revestir un derecho por servicios –esto es, por atender a componentes que gradúan la capacidad económica del contribuyente y, en función de ello, se obtengan distintos montos a pagar en cada caso particular a manera de un impuesto–, no respeta las exigencias de los citados principios.

Por tanto, aún cuando pueda asumirse que, en efecto, dicho dispositivo no transgrede los principios resguardados por los artículos 16 y 133 constitucionales en los términos expuestos por el órgano legislativo informante, sin embargo, subsiste la transgresión a los diversos contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General de la República, en los términos previamente desarrollados.

En una segunda vertiente, se aduce en el informe referido que de acuerdo a lo sustentado por este Alto Tribunal, las Leyes de Ingresos se deben de considerar como catálogos de los impuestos establecidos en las leyes tributarias, y que su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales que los contienen, en este caso, de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro y el Código Fiscal del mismo Estado, respecto de las cuales no se solicita un pronunciamiento de inconstitucionalidad, por lo que no se viola el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es –según se desprende del informe respectivo–, si la constitucionalidad de la Ley de Ingresos municipal impugnada (por ser un catálogo de impuestos) depende de la Ley de Hacienda y del Código Fiscal aludidos (por ser leyes tributarias especiales que contienen los impuestos), entonces, al no haber sido éstas impugnadas en la presente vía, por lo que no podría existir un pronunciamiento de inconstitucionalidad en su contra, tampoco puede haberlo respecto de la antedicha ley controvertida.

Ahora bien, en torno a esas manifestaciones, debe señalarse que –tal como se aduce en el informe del Poder Legislativo del Estado de Querétaro–, es verdad que este Alto Tribunal ha sustentado (en otras integraciones, principalmente de la Sexta Epoca) que las Leyes de Ingresos se deben de considerar como catálogos de los impuestos y que su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales correspondientes.

Así se desprende de la tesis de jurisprudencia sustentada en la Sexta Epoca por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo cuarenta y ocho, primera parte, página cuarenta y ocho, que señala:

“LEYES DE INGRESOS, CONSTITUCIONALIDAD DE LAS. Como las Leyes de Ingresos constituyen solamente un simple catálogo de impuestos, su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales correspondientes.”

De igual forma, lo anterior se desprende de la tesis aislada sustentada en la Sexta Epoca por el Pleno de este Alto Tribunal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo cuarenta y seis, primera parte, página doscientos sesenta y tres, que señala:

“LEYES DE INGRESOS. CONSTITUCIONALIDAD DE LAS. La Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para cierto año, constituye un catálogo de impuestos, su constitucionalidad depende de la ley tributaria especial correspondiente, y como se ha concluido que el precepto que se combate es contrario a los principios de la Carta Fundamental, consecuentemente también resulta inconstitucional la propia Ley de Ingresos en el aspecto que se combate.”

Al respecto, debe observarse –tal como deriva de las tesis transcritas–, que el hecho de que la constitucionalidad de las Leyes de Ingresos dependa de la ley tributaria especial correspondiente obedece a que, por regla general, éstas contienen los elementos esenciales y accesorios así como la mecánica de la contribución de que se trate, de manera que son todos esos componentes los que materialmente definirán si el tributo es constitucional o no, por lo que la ley que constituye “un simple catálogo de impuestos”, correrá la misma suerte para tales efectos en el aspecto conducente.

Asimismo, también es verdad –como lo sostiene el órgano legislativo informante– que, en el caso, la promovente del juicio no solicitó pronunciamiento de inconstitucionalidad de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, ni del Código Fiscal de esa entidad federativa.

No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno considera que los argumentos analizados también deben desestimarse.

Se concluye de ese modo, porque la Ley de Ingresos municipal impugnada no constituye en mero catálogo de impuestos (que en el caso, debe entenderse referido a derechos) establecidos por otras leyes tributarias especiales, ya que el examen de dicha ley controvertida permite advertir que, si bien contiene disposiciones normativas en las que se determina anualmente el monto de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, aportaciones e ingresos extraordinarios, que tenga derecho a percibir el Municipio conforme a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; adicionalmente, establece normas en las que se prevén los elementos

esenciales y accesorios, así como la mecánica de operación de diversas contribuciones, entre las que se encuentra el pago de derechos por el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio, en los términos regulados por el precepto impugnado.

En torno a esta cuestión –consistente en que las leyes de ingresos pueden incorporar y regular materialmente las contribuciones–, esta Suprema Corte ha considerado que no existe prohibición al respecto, por lo que resulta válido que se proceda de esa manera.

Así se desprende de la tesis aislada sustentada en la Séptima Epoca por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo sesenta y cuatro, primera parte, página setenta y dos, cuyo texto señala:

“LEYES DE INGRESOS. PUEDEN ESTABLECER IMPUESTOS CON TODOS SUS ELEMENTOS. Aunque efectivamente la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha declarado que las leyes de ingresos son sólo un catálogo, ello no implica prohibición para que en la misma ley de ingresos se establezca el impuesto con todos sus elementos. Así, se puede prevenir en las mencionadas leyes quienes son los causantes, la cuota, el hecho impositivo y otros elementos que sean necesarios para que quede determinado el impuesto.”

De este modo, si la Ley de Ingresos municipal combatida no se reduce a un mero catálogo de contribuciones, sino que en ella se contienen los elementos esenciales y accesorios, así como la mecánica de operación, particularmente por lo que se refiere a los derechos por el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio, sin que en ella se establezca dependencia alguna en ese rubro respecto de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, o del Código Fiscal de la misma entidad federativa; luego, dicha ley se erige en sí misma como una ley tributaria especial, además de constituir un catálogo de impuestos, por lo que en ella se conjuntan ambos caracteres.

En tales condiciones, en la medida en que la Ley de Ingresos municipal impugnada tiene el carácter de ley tributaria especial, su constitucionalidad no puede hacerse depender de las otras leyes a que alude el Congreso del Estado de Querétaro, pues no se establecen en éstas los elementos y mecánica de operación de los derechos por el servicio de alumbrado público, sino sólo en aquélla.

En torno a tal cuestión, conviene destacar que no resulta una incongruencia que este Alto Tribunal afirme que en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, o en el Código Fiscal de la misma entidad federativa, no se establecen los elementos esenciales y mecánica de operación de los derechos por el servicio de alumbrado público, cuando en la Ley de Hacienda antes precisada (artículos 117 a 120 correspondientes al Capítulo Cuarto denominado “Del servicio de alumbrado público”, contenido en el Título Cuarto denominado “De los derechos”) se prevén diversas disposiciones regulatorias de los derechos por el servicio de alumbrado público prestado por los Municipios del Estado de Querétaro.

Al respecto, debe tomarse en cuenta lo dispuesto por los artículos Primero y Segundo de la Ley de Ingresos municipal impugnada, que literalmente señalan:

“Artículo Primero. La presente Ley entrará en vigor el 1° de Enero del 2012.”

“Artículo Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan a la presente Ley.”

Conforme a lo anterior, queda en claro que las disposiciones en materia de derechos por alumbrado público contenidas en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, fueron derogadas al entrar en vigor las diversas contenidas en la Ley de Ingresos municipal analizada, por lo que son éstas las que rigen a partir de ese momento, tomando en cuenta que las disposiciones de uno y otro ordenamientos se ubican en la misma jerarquía normativa.

Para corroborar lo anterior, sirve de apoyo la tesis aislada sustentada en la Séptima Epoca por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo cincuenta y cinco, primera parte, página treinta y cinco, del texto literal siguiente:

“LEYES DE LOS INGRESOS DE LOS ESTADOS. PUEDEN DEROGAR LEYES FISCALES ESPECIALES (DECRETO NUMERO 29 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO). Este Tribunal Pleno ha sostenido el criterio de que las leyes de ingresos de la Federación pueden derogar leyes fiscales especiales, ya que si bien tales ordenamientos tienen vigencia anual y constituyen un catálogo de impuestos, también contienen otras disposiciones de carácter general que tienen por objeto coordinar la recaudación de las contribuciones y que las leyes de ingresos poseen la misma jerarquía normativa que los ordenamientos fiscales de carácter especial y, por tanto, pueden modificarse y derogarlos en determinados aspectos necesarios para una mejor recaudación impositiva. Por igualdad de razón, debe seguirse el mismo criterio para las leyes locales, pues si bien en materia federal se habla de leyes especiales, ello es porque en materia impositiva federal no existe una sola ley sino

que se ha expedido una ley para cada materia, y, por el contrario, en las entidades federativas casi no existen leyes impositivas por materia, sino que todos estos renglones se encuentran dentro de la Ley de Hacienda de cada Estado, con lo cual no contraría en nada el criterio del Pleno antes transcrito. En consecuencia, el Decreto 29 del Congreso del Estado de Guanajuato que aprueba el presupuesto de ingresos, egresos y tarifas que regirán en el Municipio de Celaya, Guanajuato, durante mil novecientos cincuenta y siete, sí puede derogar una disposición que regule la misma materia y que se encuentre contenida en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guanajuato, sin que exista violación de los artículos 49, 71 y 72 de la Constitución Federal.”

De lo anterior se tiene que la Ley de Ingresos municipal impugnada:

- a) Regula material y directamente el pago de derechos por el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio;
- b) Tiene autonomía e independencia de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro y del Código Fiscal de la misma entidad federativa, al margen de que todas ellas formen parte del marco jurídico tributario municipal en sus correspondientes ámbitos de aplicación;
- c) Se constituye en un caso de excepción que escapa a la regla general; por tanto, su constitucionalidad no depende de las leyes tributarias especiales; y
- d) Debe cumplir por sí misma con los parámetros constitucionales, particularmente, con los principios tributarios de proporcionalidad y equidad.

Con base en lo anterior se puede concluir que, contrario a lo señalado en el informe analizado, la constitucionalidad de la Ley de Ingresos municipal impugnada –por no guardar dependencia– no está definida por la de las otras leyes tributarias especiales a que se ha hecho referencia, cuando menos, no en el aspecto específicamente examinado atinente a los derechos por el servicio de alumbrado público prestados por el Municipio y, por tanto, bien puede ser enjuiciada en sus propios méritos a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que a la postre puede llevar a emitir un pronunciamiento específico e independiente de aquellas otras, y que en el caso –como ya ha quedado de manifiesto– es en el sentido de que a través del precepto impugnado viola los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, del citado ordenamiento fundamental.

Por tanto, no era necesario que la Procuradora General de la República hubiese reclamado de manera conjunta el Código Fiscal del Estado de Querétaro, la Ley de Hacienda de los Municipios de esa entidad federativa y la Ley de Ingresos municipal a que este asunto se refiere, ya que la constitucionalidad de esta última, en el caso analizado, no depende de aquellas otras leyes tributarias en los términos antes explicados, además de que –en esa lógica– no puede asumirse que, ante la falta de impugnación de los dos primeros ordenamientos señalados, pudiera sostenerse que la última ley aludida no viola el citado artículo 31, fracción IV constitucional.

En consecuencia, por las razones expresadas, deben desestimarse los argumentos hechos valer en representación del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

Finalmente, debe señalarse que al haberse advertido la inconstitucionalidad del precepto impugnado por los motivos expuestos, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos planteados por la Procuradora General de la República, tendentes a evidenciar que ese dispositivo es contrario a lo que señalan otros preceptos constitucionales, a saber, los artículos 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Resulta aplicable al caso concreto la tesis de jurisprudencia P./J.37/2004, sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página ochocientos sesenta y tres, del texto literal siguiente:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.”

Lo anterior, sin que obste el hecho de que por exhaustividad en el análisis de las argumentaciones formuladas en el informe rendido en representación del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, este Alto Tribunal hubiese elaborado algunas consideraciones relacionadas con los artículos 16 y 133 del ordenamiento fundamental, ya que para ello no se emitió pronunciamiento de fondo ni definitivo alguno en torno a los aspectos que los involucraron, y sólo se abordaron los argumentos respectivos en la medida en que pretendían sostener la constitucionalidad del precepto impugnado, sin que en última instancia hubiesen prosperado.

SEXTO. En virtud de lo anterior, ante la inconstitucionalidad del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Toluimán, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, este Alto Tribunal procede a declarar su invalidez; la cual surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive del presente fallo al Congreso del Estado de Querétaro, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra disponen:

“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.

(...).”

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

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Toluimán, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, publicada en el Periódico Oficial de dicha Entidad, el veintitrés de diciembre de dos mil once, en los términos precisados en el penúltimo considerando de la presente resolución.

TERCERO. La declaratoria de invalidez de la norma impugnada surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Querétaro, en términos del último considerando de esta ejecutoria.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y al Municipio de Toluimán, Querétaro, en su carácter de autoridad ejecutora y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la inteligencia de que el sentido expresado en el punto resolutive Segundo se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

Las consideraciones que sustentan la declaración de invalidez del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Toluimán, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, se aprobaron por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales (quien además precisó que no tiene que ser necesariamente un impuesto específico para alumbrado público sino que es parte de los gastos públicos que se sufragan con los impuestos), Sánchez Cordero de García Villegas y Ortiz Mayagoitia. Los señores Ministros Valls Hernández y Presidente Silva Meza votaron en contra de las consideraciones.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia reservó su derecho de formular voto concurrente al cual se sumaron los señores Ministros Franco González Salas y Sánchez Cordero de García Villegas. Los señores Ministros Luna Ramos, Cossío Díaz, Valls Hernández, Aguilar Morales y Presidente Silva Meza lo reservaron para formular, en su caso, sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

No asistió el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea por estar desempeñando una comisión de carácter oficial a las sesiones celebradas el veinticuatro y el veintiocho de mayo de dos mil doce.

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

El Ministro Presidente, **Juan N. Silva Meza.-** Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-** 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 veintiséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del veintiocho de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 5/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil doce.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE FORMULADO POR LA SEÑORA MINISTRA OLGA MARIA SANCHEZ CORDERO DE GARCIA VILLEGAS Y LOS SEÑORES MINISTROS JOSE RAMON COSSIO DIAZ, JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS Y GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA, EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2012 A 18/2012, RESUELTAS POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EN SESION PUBLICA DEL VEINTIOCHO DE MAYO DE DOS MIL DOCE.

La decisión asumida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los asuntos de referencia, consistió en declarar la invalidez del correspondiente artículo 24 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Amealco de Bonfil, Toluca, Peñamiller, Landa de Matamoros, Tequisquiapan, San Juan del Río, Pinal de Amoles, San Joaquín, Pedro Escobedo, Huimilpan, Corregidora, Ezequiel Montes, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes y Colón, todos del Estado de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, publicadas en el Periódico Oficial de dicha Entidad el veintitrés de diciembre de dos mil once, en cuanto pretenden regular el pago de derechos por el servicio de alumbrado público prestado por cada Municipio.

En esta ocasión se concluyó que dichos dispositivos resultan violatorios de los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debido a que, por una parte, no cumplen con el principio de proporcionalidad, porque el monto del derecho a enterar con motivo de la prestación del servicio de alumbrado público, se determina en función de elementos que resultan completamente ajenos al costo que le representa al Municipio otorgarlo, esto es, para determinar la base del tributo se incluyen componentes —a manera de impuesto— tales como el uso o destino del predio y el valor del inmueble, lo que provoca que los contribuyentes no tributen de manera proporcional, desde la perspectiva que debe tomarse en cuenta tratándose de la contribución denominada **“derecho”**; y, por otra, no satisfacen las exigencias del principio de equidad, porque permiten el cobro de montos distintos por la prestación de un mismo servicio, lo cual provoca que se dé un trato desigual a los gobernados.

Como se puede observar, a partir de los razonamientos previamente sintetizados, el Tribunal Pleno determinó que las normas impugnadas transgreden el artículo 31, fracción IV, constitucional, y los suscritos manifestamos nuestra conformidad con todo ello.

Pero también, de la ejecutoria pronunciada deriva que la inconstitucionalidad advertida se produce, en su origen, a partir de que los preceptos impugnados no responden a la correcta configuración de un derecho por servicios en los términos que esta Suprema Corte lo ha establecido en jurisprudencia¹, esto es, porque no

¹ **“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 30. 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 20., 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.” (Novena Epoca. Registro: 200083. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IV, Julio de 1996. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P./J. 41/96. Página: 17).

“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACION ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PUBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 30. los definía como “las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio”, lo que implicó la supresión del vocablo “contraprestación”; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la

tienen 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, sino que el cobro respectivo se pretendió efectuar –incorrectamente– en función de la prestación de un servicio que por su naturaleza es indivisible. Siendo así, resulta que en última instancia no puede establecerse un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, ni puede otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio.

En otras palabras, consideramos que la declaratoria de invalidez de los preceptos impugnados, además de ser provocada por la inclusión de elementos ajenos, tuvo como causa remota el hecho de que se pretendió establecer un derecho por la prestación de un servicio cuya naturaleza es indivisible (como lo es el alumbrado público), siendo que el cobro de derechos sólo es posible a partir de su correcta determinación –respetando los principios tributarios de proporcionalidad y equidad– respecto de servicios divisibles en los que pueda existir una relación singularizada entre la Administración y el usuario, y sea posible determinar la correspondencia del costo-beneficio y, por ende, la cuota a pagar, que sea idéntica para quienes reciben el mismo servicio.

De esta manera, queda de manifiesto el problema de raíz generalizado en toda la República que ha motivado la constante promoción de medios de control de la constitucionalidad como en el presente caso, y es precisamente por ello que consideramos que la resolución pronunciada debió incorporar algún razonamiento que ofreciera una posible solución.

En efecto, ha sido recurrente desde hace varios años la impugnación ante este Alto Tribunal –por distintas vías–, de aquellas disposiciones locales a favor de los Municipios que establecen los cobros correspondientes por la prestación del servicio de alumbrado público, sin que a la fecha las legislaturas estatales hubiesen encontrado una fórmula idónea para ello, motivo por el cual, también de manera recurrente, la Suprema Corte ha resuelto la inconstitucionalidad de las normas correspondientes, ya sea porque provocan la invasión de esferas competenciales, o bien, porque transgreden los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

Así –de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución General de la República, que encomienda a los Municipios la responsabilidad de prestar el servicio de alumbrado público–, resulta que ha sido altamente complicado para las legislaturas estatales establecer a nivel de ley un mecanismo tributario para individualizar los montos que deben ser pagados por dicho servicio, a grado tal, que prácticamente todos los esquemas ideados con ese propósito y que han sido examinados por este Alto Tribunal, se han declarado inconstitucionales, lo que finalmente ocasiona que los Municipios carezcan de sustento legal para efectuar los cobros respectivos y vean disminuidos sus ingresos –cuando menos– por ese concepto.

Es así que la ocasión resultaba propicia para que, más allá de la declaratoria de invalidez bajo las consideraciones reseñadas, el Tribunal Constitucional generara algún posible y no vinculante curso de acción a fin de que, en lo sucesivo, los Congresos locales pudieran solucionar el problema advertido y encontraran una fuente diversa de financiamiento para el servicio de alumbrado público.

A juicio de los suscritos, una alternativa que podría estar al alcance del legislador estatal sería la que a continuación se expone.

El cúmulo de servicios públicos a cargo de los Municipios puede clasificarse en dos categorías:

a) Divisibles (*uti singuli*): son aquellos en los que sí es posible determinar bajo determinados parámetros, qué porción del servicio es utilizada por cada uno de los destinatarios y, por tanto, cuantificar de manera individualizada el costo que representa para el Municipio prestarlo, por lo que se puede establecer con exactitud cuál es la correspondencia costo-beneficio en cada caso particular, tal como sucede en el servicio de agua potable; y

b) Indivisibles (*uti universalis*): son aquellos en los que es altamente complejo determinar qué porción del servicio es utilizada por cada uno de los destinatarios y, por tanto, también resulta complicado cuantificar de manera individualizada el costo que representa para el Municipio prestarlo, por lo que no se puede establecer con exactitud cuál es la correspondencia costo-beneficio en cada caso particular, como acontece con el servicio de alumbrado público.

cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse 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 contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, 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 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." (Novena Época. Registro: 196933. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VII, Enero de 1998. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P/JJ. 3/98. Página: 54).

De lo anterior se desprende que en los servicios públicos ubicados en la segunda categoría mencionada (indivisibles o universales), es en extremo complejo determinar en qué grado se beneficia una persona, por ejemplo, con el despliegue de los cuerpos de seguridad pública o de tránsito, o por la utilización de las calles y parques, y eso mismo ocurre en el caso del alumbrado público; por tanto, es válido afirmar que –también– es altamente complicado determinar en qué cuantía correspondería a cada persona costear esos servicios públicos a cargo del Municipio.

En esta tesitura, ante la dificultad que entraña la determinación del costo-beneficio que para cada persona reporta este tipo de servicios públicos, el financiamiento respectivo podría fijarse no de manera individualizada, sino en atención a la sociedad en general, de modo universal, por lo que podría preverse como un rubro más del gasto público municipal.

Bajo esa perspectiva, una alternativa concreta consistiría en que, al aprobar el presupuesto de egresos del Municipio, el Ayuntamiento incluyera una partida específica o adicional destinada a sufragar los gastos que genere la prestación del servicio de alumbrado público, tal como se hace para costear otros servicios de naturaleza *uti universalis*.

Correlativamente, tendrían que realizarse diversos ajustes a nivel municipal, en tanto que al Ayuntamiento corresponde en el ámbito de su competencia proponer al Congreso estatal la forma de obtener los ingresos necesarios para sufragar su gasto público, todo lo cual, debe considerar dicho órgano legislativo al aprobar las leyes de ingresos municipales.

A manera de ejemplo: en lugar de que el Congreso local establezca una contribución específica que tenga como objeto el servicio de alumbrado público, el Municipio agregaría una partida específica dentro de su presupuesto de egresos en concepto de alumbrado público; para cubrir ese gasto, propondría a la legislatura estatal el incremento de la tasa o tarifa en una o varias contribuciones –propias del orden municipal–, de manera que el excedente en la recaudación autorizado en la ley de ingresos respectiva y originado en dicho incremento, sea coincidente con los recursos necesarios para cubrir el citado gasto municipal.

En ese tenor, la alternativa de solución al problema de fondo detectado, consiste en reubicar el origen del financiamiento de los servicios por alumbrado público –ante la dificultad que han tenido las legislaturas locales para diseñar un mecanismo individualizado que cumpla con los requerimientos constitucionales– para eliminar cualquier contribución específica por dicho concepto y, en su lugar, crear el rubro correspondiente dentro del presupuesto de egresos municipal a efecto de que los costos generados en la prestación del servicio aludido se incorporen como gastos propios de ese orden de gobierno, para lo cual, la legislatura local deberá adoptar, a partir de la propuesta respectiva, las medidas necesarias para proveer al Municipio de las fuentes requeridas para cubrir las erogaciones respectivas.

Tal forma de proceder resulta congruente con lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, el cual permite flexibilidad a fin de que los Municipios obtengan los recursos necesarios para sufragar los gastos públicos que les atañen, si bien ya no a partir del cobro de derechos (como lo han venido haciendo en materia de alumbrado público), sí a través de una fuente diversa integrada al presupuesto respectivo en concepto de gasto.

En conclusión, si bien los suscritos compartimos los razonamientos que sustentaron la invalidez de las normas impugnadas, consideramos que en la resolución pronunciada en los asuntos debió incluirse una reflexión adicional que ofreciera a las legislaturas estatales una alternativa de solución al problema de origen, en la cual se expresara esencialmente que, dadas las serias dificultades que han enfrentado para el encuadre constitucional de las contribuciones respectivas, cabe la posibilidad de emplear un mecanismo de financiamiento distinto para cubrir el costo del servicio de alumbrado público, estimando que su naturaleza corresponde a la de gasto público, a fin de que, por una parte, los Municipios prevean en sus respectivos presupuestos de egresos la partida correspondiente y, por otra, los Congresos locales, dentro de las fuentes de recaudación y de ingresos municipales, determinen las tasas o tarifas congruentes en otras contribuciones o fuentes de ingresos para asegurar todo el gasto público municipal.

La Ministra, **Olga María Sánchez Cordero de García Villegas**.- Rúbrica.- El Ministro, **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.- El Ministro, **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.- El Ministro, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**.- 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 catorce fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por los señores Ministros Olga Sánchez Cordero de García Villegas, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en la sentencia del veintiocho de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 5/2012, promovida por la Procuradora General de la Republica. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil doce.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARIA AGUILAR MORALES EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 5/2012.

En la sentencia que se dictó en la controversia constitucional en la que se formula el presente voto concurrente, se determinó declarar la invalidez de la norma que establece la obligación a cargo de propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio de cubrir el derecho por concepto de alumbrado público y que, además, fija la manera en la que debe calcularse el monto de dicha contribución tomando en cuenta el uso o destino del predio y el valor del inmueble.

La razón de la inconstitucionalidad consiste, esencialmente, en que para calcular el monto del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público no se atiende al costo que le representa al municipio prestar ese servicio, sino que se introducen elementos ajenos a éste, a fin de determinar la base del tributo y, por ende, el monto del derecho que se debe enterar mensualmente. Con esos elementos que se introducen se provoca que el derecho resulte desproporcional e inequitativo en la medida en que los contribuyentes cubren distintas cantidades por idéntico servicio.

Aun cuando comparto la sentencia por cuanto a que debe declararse la invalidez de la norma impugnada, lo cierto es que considero que ésta no establece un derecho sino un impuesto. En efecto, el precepto impugnado dispone:

“Artículo 24. Los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de Derecho por el Servicio de Alumbrado Público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del Derecho de Alumbrado Público, siendo de manera directa o mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.

El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

A. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno.

B. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida.

C. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5 % de la superficie del terreno.

D. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.

La base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente 'A' por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente 'B' multiplicando por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente 'C' multiplicado por el valor catastral del inmueble más el coeficiente 'D' multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

El pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente.

COEFICIENTE	FACTOR
A	0.2
B	0.15
C	0.0001
D	0.0035

Ingreso anual estimado por este artículo \$539,758.00.”

Como se ve, la cantidad que debe cubrirse por concepto de alumbrado público se fija con base en elementos que revelan la capacidad contributiva de los destinatarios del servicio tales como la superficie del terreno, de la construcción o el valor catastral. Así, dada la configuración legislativa, es claro que de facto la norma cuestionada establece un impuesto y no un derecho en la medida en que fija el monto de la contribución a partir de elementos que están vinculados con la capacidad contributiva particular de los gobernados y no según el costo aproximado que representa para el municipio la prestación del servicio de alumbrado público.

El hecho de que el precepto legal combatido establezca un impuesto resulta explicable en la medida en que por la naturaleza del servicio de alumbrado público -que es universal e indivisible-, no resulta posible individualizar el costo que le representa al municipio su prestación. En este sentido, al tratarse de un servicio general es claro que para sufragarlo el municipio debe considerarlo parte del gasto público municipal.

Lo expuesto en el párrafo anterior no necesariamente conduce a que las leyes de ingresos municipales deban establecer un impuesto específico por alumbrado público (como llegó a afirmarse por algunos de los señores Ministros). Ello, porque al tratarse de un servicio que se presta regularmente y de manera general, es claro que forma parte del gasto público municipal el cual debe sufragarse con los impuestos que se recaudan de manera normal.

El Ministro, **Luis María Aguilar Morales**.- 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 tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en la sentencia del veintiocho de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 5/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil doce.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTES FORMULADOS POR EL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE JUAN N. SILVA MEZA EN RELACION CON LA SENTENCIA PRONUNCIADA EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 5/2012, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EN SESION PUBLICA DEL VEINTIOCHO DE MAYO DE DOS MIL DOCE.

La resolución aprobada por la votación mayoritaria en el asunto citado al rubro, sostiene que el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Toluca, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, resulta inconstitucional porque, tratándose de las contribuciones denominadas “derechos” que se causan con motivo de la prestación de un servicio por parte del Estado de sus funciones de derecho público, no se puede introducir elementos ajenos al costo del servicio para efecto de cuantificar su monto. Por lo que, a decir de la mayoría, siendo que la norma impugnada contiene una contribución de las denominadas “derechos” por dichos servicios, y toda vez que para el cálculo de la contribución se incluyen elementos ajenos al costo del servicio, resulta que la norma es violatoria de las garantías de proporcionalidad y equidad tributarias.

Las principales razones de mi disenso con las consideraciones que sustentan el sentido del voto mayoritario, se construyen sobre la base de las siguientes premisas;

i. El análisis constitucional sobre el debido respeto a los principios tributarios previstos en el artículo 31, fracción IV, requiere necesariamente del establecimiento de la naturaleza del tributo previsto en la norma reclamada, pues el acatamiento del referido precepto constitucional se colma de manera distinta dependiendo del tributo de que se trate.

ii. Las figuras tributarias tienen una naturaleza propia que se desentraña a partir de sus elementos estructurales, siendo independiente de la denominación otorgada por el legislador, incluso, si la configuración estructural del tributo contraviene la expresa intención del legislador sobre su naturaleza, debe privilegiarse la primera por encima de la segunda.

iii. En el caso concreto los elementos de la contribución que se analiza dan cuenta de que su verdadera naturaleza es la de un impuesto y no la de un derecho conforme lo sostiene la mayoría.

iv. Conforme a dichas premisas, resulta inconstitucional la norma pero por diversas razones de las planteadas por la mayoría, aspecto que se puede analizar en suplencia de la deficiencia de la queja.

El artículo 31, fracción IV constitucional establece la obligación de los mexicanos para contribuir al sostenimiento del gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. De dicha obligación se ha derivado el alcance de los denominados principios de justicia tributaria, o también conocidos como las garantías tributarias.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que si bien todo tributo debe respetar las referidas garantías tributarias, tratándose de las relativas a la proporcionalidad y equidad, es necesario atender a la especie de contribución de que se trate para realizar el análisis conforme al cual se puede verificar la debida adecuación de la norma tributaria secundaria a su respectivo marco constitucional. Al respecto, cobran aplicación las siguientes tesis de jurisprudencia cuyo rubro, texto y datos de identificación son los siguientes:

Novena Epoca

Registro: 167415

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXIX, Abril de 2009

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 2/2009

Página: 1129

“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. PARA DETERMINAR SI UNA CONTRIBUCION CUMPLE CON ESE PRINCIPIO, ES NECESARIO ATENDER A SU NATURALEZA PARA ESTABLECER LAS FORMAS COMO SE MANIFIESTA LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA.

La capacidad contributiva no se manifiesta de la misma manera en todas las contribuciones, pues aparece en forma directa e inmediata en los impuestos directos, como los que recaen en la renta o el patrimonio, porque son soportados por personas que perciben, son propietarias o poseedoras de ellos, mientras que en los indirectos la capacidad tiene un carácter mediato como la circulación de bienes, la erogación, el gasto y el consumo, ya que parten de la previa existencia de una renta o patrimonio, y gravan el uso final de toda la riqueza a través de su destino, gasto o tipo de erogación que refleja indirectamente dicha capacidad. Luego, para determinar si una contribución cumple con el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario atender a la naturaleza de dicho tributo a fin de conocer la forma como se manifiesta y modifica la capacidad contributiva.”

Novena Época

Registro: 198410

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

V, Junio de 1997,

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 38/97

Página: 100

“SEGURO SOCIAL, LEY DEL. AUNQUE LOS CAPITALES CONSTITUTIVOS TIENEN EL CARACTER DE CONTRIBUCIONES DIVERSAS A LOS IMPUESTOS, DERECHOS Y CONTRIBUCIONES DE MEJORAS, DEBEN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD, DE ACUERDO CON SU NATURALEZA ESPECIFICA.

El Constituyente de 1917 estableció en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación de todos los mexicanos de contribuir a los gastos públicos, pero a su vez consignó el derecho de éstos a que dicha contribución se realizara de la manera proporcional y equitativa que dispusieran las leyes. Es decir, el Constituyente de 1917 plasmó las bases generales de la facultad impositiva del Estado para el logro de las funciones que le están encomendadas, pero dejó al legislador ordinario la facultad de determinar en cada época de la historia la forma y medida en que los individuos y los grupos que integran la sociedad deben contribuir. Así, es el legislador ordinario quien, respetando las bases fundamentales de nuestra Constitución Política, debe definir cuáles son las contribuciones que en cada época existirán de acuerdo con las circunstancias sociales y económicas, la evolución de la administración pública y las responsabilidades que el Estado vaya asumiendo en la prestación y el mantenimiento de servicios públicos que aseguren el desarrollo integral de los individuos que componen la sociedad. En efecto, el legislador ordinario ha otorgado a los capitales constitutivos el carácter fiscal, expresamente en el artículo 267 de la Ley del Seguro Social; además, los capitales constitutivos participan actualmente de todas las características propias de una relación jurídica tributaria, a saber: 1) el sujeto activo de la relación es un ente público, el Instituto Mexicano del Seguro Social, que si bien tiene personalidad jurídica y patrimonio propios diversos a los del Estado, fue creado por éste, forma parte de la Administración Pública Federal Paraestatal y realiza una función que al Estado le compete: la del servicio público de seguridad social; 2) es una obligación impuesta unilateralmente por el Estado, en virtud de su poder de imperio, para todo aquel que se coloque en la hipótesis normativa, pues ni el patrón ni el trabajador tienen la opción de no acogerse al sistema de seguridad social; 3) es una obligación que tiene su origen en un acto formal y materialmente legislativo: la Ley del Seguro Social; 4) el instituto encargado de la prestación de este servicio público está dotado por la ley de facultades de investigación para verificar el debido cumplimiento de las obligaciones que deriven de aquélla, así como para, en su caso, determinar, fijar en cantidad líquida y cobrar las contribuciones relativas, mediante el procedimiento administrativo de ejecución (artículos 240, fracción XVIII, 268 y 271 de la Ley del Seguro Social); 5) los ingresos que por virtud de tales aportaciones se recaudan, son para sufragar el gasto público, en tanto se destinan a la satisfacción, atribuida al Estado, de una necesidad colectiva y quedan comprendidos dentro de la definición que de tal concepto da la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y si bien pasan a formar parte del patrimonio del organismo descentralizado, no se funden con el resto de los ingresos presupuestarios, por destinarse a un gasto especial determinado en la ley que los instituye y regula, lo que se deriva de su naturaleza que responde a una obligación de carácter laboral, pero que para prestarse con mayor eficacia y solidaridad ha pasado al Estado a través del Instituto Mexicano del Seguro Social. Lo anterior no quita a los capitales constitutivos su destino al gasto público, pues nuestra Constitución no prohíbe que las contribuciones se apliquen a un gasto público especial, sino a un fin particular. Consecuentemente, si tales capitales constitutivos tienen naturaleza fiscal, es decir, son contribuciones en términos de lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, constitucional, los mismos están sujetos a los requisitos de proporcionalidad y equidad que en tal precepto se establecen.”

En este sentido, ciertas clasificaciones doctrinales de la contribución, han sido reconocidas por la jurisprudencia constitucional y han servido de parámetro definitorio de las condiciones de constitucionalidad de las normas tributarias.

De esta manera por ejemplo se ha establecido que tratándose de las contribuciones denominadas "derechos por servicios", la proporcionalidad exige una razonable adecuación entre el monto del tributo y el costo en el que incurre el Estado para la prestación del servicio por virtud del cual se causa la contribución. Corroboró lo anterior la tesis de jurisprudencia sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor literal siguiente:

Novena Epoca

Registro: 196934

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998

Materia(s): Constitucional, Administrativa

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."

En cambio, la proporcionalidad de los impuestos se verifica en la medida en que el hecho imponible de la contribución imputa a un sujeto relacionado con dicho evento económico una revelación de riqueza susceptible de ser gravada. Esta manifestación es a su vez apreciada cuantitativa y cualitativamente por la norma tributaria para reflejar la capacidad contributiva del sujeto pasivo, lo que permite que la detracción patrimonial se de precisamente en función de esa relación proporcional entre la capacidad contributiva y el monto del tributo. En ese sentido, estimo conducente citar las tesis de jurisprudencia, que a continuación se transcriben:

Séptima Epoca

Registro: 232197

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

199-204 Primera Parte

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis:

Página: 144

Genealogía:

Informe 1985, Primera Parte, Pleno, tesis 5, página 371.

Apéndice 1917-1995, Tomo I, Primera Parte, tesis 170, página 171.

"IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante

ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose, además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.”

Novena Epoca

Registro: 184291

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XVII, Mayo de 2003

Materia(s): Administrativa

Tesis: P./J. 10/2003

Página: 144

“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece el principio de proporcionalidad de los tributos. Este radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. Para que un gravamen sea proporcional debe existir congruencia entre el mismo y la capacidad contributiva de los causantes; entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al gasto público que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza. La capacidad contributiva se vincula con la persona que tiene que soportar la carga del tributo, o sea, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario de los mismos. De ahí que, para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tenga una mayor capacidad contributiva y menos el que la tenga en menor proporción.”

Finalmente también han existido pronunciamientos que establecen las condiciones de proporcionalidad de las contribuciones de mejoras, respecto de las cuales se ha razonado que el monto de la contribución debe fijarse en función y proporción del beneficio que una obra pública brinda directamente a ciertos contribuyentes.

Lo anterior pone de manifiesto que la naturaleza de una contribución es el punto de partida y la condición necesaria para saber cuáles son los extremos constitucionales que debe respetar el legislador al momento de crear una norma tributaria, así como también es la premisa fundamental para que el Tribunal Constitucional pueda verificar el debido acatamiento del artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.

Ahora bien, los distintos tributos reconocidos tanto por nuestra legislación como por la jurisprudencia, comparten en el origen de su reconocimiento constitucional una de sus características fundamentales, a saber, la justificación de su existencia. La actividad estatal conlleva el necesario empleo y agotamiento de recursos, y si bien las fuentes de ingresos del Estado son variadas, la insuficiencia y escasez de los recursos obtenidos de dichas fuentes requieren de financiamiento adicional, siendo propio del Estado Social de Derecho una participación económica de los destinatarios de la actividad estatal que logre en cierta medida los objetivos de sufragar el gasto público y la redistribución de riqueza.

De lo anterior se tiene que todas las contribuciones tienen por fin mediato, el sufragar el gasto público y la redistribución de la riqueza, y sobre este aspecto no se puede encontrar diferencias que permitan categorizar las distintas especies de contribuciones, pues no solamente es una característica propia del género “tributo” sino que además constituye su justificación.

De esta manera, una detracción patrimonial, obligatoria, unilateral, monetaria, cuya creación no responda principalmente a sufragar el gasto público, puede perseguir una variedad de fines constitucionales pero no constituye un tributo. De esta forma por ejemplo, las sanciones pecuniarias no constituyen tributos debido a que el legislador al crear las normas que las contemplan, toma en consideración finalidades constitucionales de ordenación y reproche de conductas, de gravedad de los actos y omisiones en función de ciertos bienes jurídicos protegidos, siendo que su legitimación constitucional descansa sobre la base del ius puniendi, y los parámetros de su constitucionalidad son distintos de aquéllos que permiten apreciar la proporción razonable y constitucional del desprendimiento patrimonial necesario para soportar el gasto público.

Teniendo en cuenta lo anterior importa ahora observar el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, así como algunos criterios jurisprudenciales:

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

(REFORMADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1985)

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

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

(ADICIONADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1985)

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

(REFORMADA, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 1991)

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

Las anteriores definiciones, si bien pertenecen a un orden de gobierno distinto al que pertenecen las normas impugnadas en el caso concreto, establecen el marco conceptual generalmente aceptado para definir los distintos tipos de contribuciones.

Al respecto es de suma trascendencia advertir que cuando se definen los “derechos por servicios” se afirma que son las contribuciones “por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público”. Apoyan lo anterior las tesis de jurisprudencia cuyo rubro, texto y datos de identificación son los siguientes:

Novena Epoca

Registro: 196935

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998,

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 1/98

Página: 40

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACION.

Si bien es cierto que de acuerdo con la doctrina jurídica y la legislación fiscal, los tributos conocidos como derechos, o tasas en otras latitudes, son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la educación superior, la higiene del trabajo, la salud pública y la urbanización. Además, porque el Estado no es la empresa privada que ofrece al público sus servicios a un precio comercial, con base exclusivamente en los costos de producción, venta y lucro debido, pues ésta se organiza en función del interés de los particulares. Los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, los servicios aludidos se han de cubrir con los gravámenes correspondientes, que reciben el nombre de derechos.”

Novena Epoca

Registro: 200083

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
IV, Julio de 1996,**

Materia(s): Constitucional, Administrativa

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.

La mencionada referencia conceptual no debe entenderse en el sentido de que el elemento determinante que permite definir la categoría tributaria "derechos por servicios" es el destino de su recaudación, ni la justificación para su establecimiento como contribución, dicho de otra manera, no se puede concluir que un tributo sea un "derecho por servicio" debido a que se haya creado para sufragar un gasto público específico, ni porque su recaudación se destine específicamente a tal fin.

La imposibilidad de utilizar el destino de la recaudación o la causa política de su existencia normativa como elemento determinante de su naturaleza radica en que todo tributo se establece para sufragar los gastos públicos incluso el Tribunal Pleno ha reconocido que el destino de una contribución a un rubro específico de gasto público es perfectamente constitucional y puede estar presente en distintas categorías tributarias, sin que sea este aspecto característica determinante de su naturaleza, pues estos aspectos concretos constituyen, o las causas financieras de la existencia del tributo, o una regulación sobre administración del recurso, y ejercicio del gasto, y no la regulación del acto de tributación. Corrobora lo anterior la siguiente tesis de jurisprudencia:

Novena Epoca**Registro: 167496****Instancia: Pleno****Jurisprudencia****Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta****XXIX, Abril de 2009,****Materia(s): Constitucional, Administrativa****Tesis: P./J. 15/2009****Página: 1116**

GASTO PUBLICO. EL PRINCIPIO DE JUSTICIA FISCAL RELATIVO GARANTIZA QUE LA RECAUDACION NO SE DESTINE A SATISFACER NECESIDADES PRIVADAS O INDIVIDUALES.

El principio de justicia fiscal de que los tributos que se paguen se destinarán a cubrir el gasto público conlleva que el Estado al recaudarlos los aplique para cubrir las necesidades colectivas, sociales o públicas a través de gastos específicos o generales, según la teleología económica del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que garantiza que no sean destinados a satisfacer necesidades privadas o individuales, sino de interés colectivo, comunitario, social y público que marca la Ley Suprema, ya que de acuerdo con el principio de eficiencia -inmanente al gasto público-, la elección del destino del recurso debe dirigirse a cumplir las obligaciones y aspiraciones que en ese ámbito describe la Carta Fundamental. De modo que una contribución será inconstitucional cuando se destine a cubrir exclusivamente necesidades individuales, porque es lógico que al aplicarse para satisfacer necesidades sociales se entiende que también está cubierta la penuria o escasez de ciertos individuos, pero no puede suceder a la inversa, porque es patente que si únicamente se colman necesidades de una persona ello no podría traer como consecuencia un beneficio colectivo o social.

De lo hasta aquí expuesto se tiene que el destino de la recaudación de un tributo no define su especie, ni tampoco la define la necesidad financiera que se pretende sufragar con el establecimiento de la contribución.

Ahora bien, la sola intención del legislador de atribuir a una contribución una naturaleza determinada es insuficiente para considerar acertada la categoría que expresamente le imputa, pues si esto fuera cierto no existe un verdadero límite constitucional al legislador cuando produce la norma tributaria, pues podría, por ejemplo, establecer un derecho a cargo de las personas que solicitaran la expedición de su pasaporte y cuantificarlo atendiendo a la situación patrimonial del solicitante, lo que sería totalmente contrario a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias. Sin embargo, en dicho ejemplo, si se aceptara que la intención expresa del legislador para imputar una naturaleza determinada a un tributo, es suficiente para reconocerle la categoría deseada por él ello implicaría que dicha violación constitucional puede evitarse simplemente denominándole a dicho tributo "impuesto".

El anterior ejemplo puede encontrarse en los límites de las clasificaciones tributarias, pero el impacto que tendría el reconocer dicha potestad al legislador, de imputar expresamente naturalezas y no ficciones, le permitiría incluso sustraer de todo imperativo constitucional del artículo 31 fracción IV de la Carta Magna a la totalidad de tributos, con la única condición de que les denominara "aprovechamientos", lo cual considero una evidente transgresión de la eficacia protectora de los derechos fundamentales de los contribuyentes, por producir protecciones constitucionales estériles y por generar un derecho inseguro al variar la naturaleza de instituciones jurídicas a capricho del legislador.

Con base en lo hasta aquí expuesto se tiene que **los únicos aspectos determinantes de la naturaleza jurídica de las distintas especies tributarias, se hacen consistir en los elementos estructurales de cada contribución.**

En efecto, si previamente se descartó que la causa última (el desistir de la recaudación o la necesidad financiera que justifica el establecimiento del tributo) sea el elemento definitorio de la naturaleza de un tributo, por ser dicha causa una característica predicable de toda contribución, entonces debe entenderse que las categorías tributarias tal como se encuentran reconocidas jurisprudencialmente se conceptualizan en relación al origen inmediato de su nacimiento, de modo que cuando se sostiene que los "derechos por servicios" son contribuciones establecidas **por la prestación de servicios**, que las contribuciones de mejoras son contribuciones a cargo de quienes se benefician **por obras públicas**, o que las aportaciones de seguridad social son a cargo de quienes **son sustituidos por el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad social**, se hace referencia a la necesidad de atender a los elementos esenciales de la contribución para poder desentrañar a qué categoría pertenece un tributo en concreto.

Con base en lo anterior se puede apreciar que, en principio, el elemento determinante sobre la naturaleza de cada especie de tributo está referido al evento que, elegido por el legislador como hecho imponible, da origen al nacimiento de la obligación tributaria.

Dentro de los elementos esenciales de la contribución, el hecho imponible y la base gravable dan cuenta del aspecto cualitativo del evento elegido por el legislador como detonante del nacimiento de la obligación tributaria, así como el aspecto cuantitativo de dicha obligación. Dicho de otra forma, el hecho imponible y la base gravable dan cuenta de qué se grava, en qué medida y en qué momento.

Los referidos aspectos permiten desentrañar la verdadera naturaleza de un tributo conforme a las categorías reconocidas tanto en la doctrina, la jurisprudencia y en la legislación, permitiendo la apreciación siguiente;

a) Si la norma tributaria refiere en su estructura, como causa del nacimiento de la obligación, la prestación de un servicio prestado por el Estado en sus funciones de derecho público o si se causa con motivo del uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, dicha contribución es indudablemente, una contribución de las denominadas derechos;

b) Si el hecho imponible se refiere a la realización de obras públicas, se está en presencia de una contribución de mejoras;

c) Si el hecho imponible se vincula a quienes son sustituidos por el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad social o son beneficiarios de dicho sistema estatal, la norma contiene una aportación de seguridad social; y

d) Finalmente, si el hecho imponible únicamente se refiere a un evento distinto de los anteriores, se está frente a un impuesto.

Por su parte la base gravable también guarda una función destacada en el análisis sobre la naturaleza de un tributo, pues ésta debe ser reflejo de la magnitud con la que se actualiza el hecho imponible y es la medida de su cuantificación. Como tal, debe vincularse con la materia realmente gravada por el legislador y detectada por el hecho imponible, de lo contrario se genera una inconsistencia, pudiendo llevar al extremo de calcular el monto del gravamen en función de un elemento ajeno al evento delimitado por el hecho imponible, tal como ha ocurrido en algunos casos analizados por el Tribunal Pleno. Sirve de apoyo el siguiente criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor siguiente:

Novena Época

Registro: 174924

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXIII, Junio de 2006,

Materia(s): Administrativa

Tesis: P./J. 72/2006

Página: 918

“CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE.

El hecho imponible de las contribuciones, consiste en el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria, dicho elemento reviste un carácter especial entre los componentes que integran la contribución, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además, sirve como elemento de identificación de la naturaleza del tributo, pues en una situación de normalidad, evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece, de ahí que esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, el segundo representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución. En este orden de ideas, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base gravable, normalmente nos llevará a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues ante dicha distorsión, el hecho imponible atiende a un objeto, pero la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, por lo que será el referido elemento el que determine la naturaleza de la contribución.”

Lo anteriormente desarrollado me lleva a la conclusión de que es necesario atender a los elementos esenciales de la contribución para poder definir la naturaleza de una contribución, siendo que dentro de dichos elementos destacan por su importancia para tal fin, el hecho imponible y la base gravable.

Habiendo establecido lo anterior, en el caso que nos ocupa, el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Toluca, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, establece lo siguiente;

“Artículo 24. Los propietarios o poseedores de Inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de Derecho por el Servicio de Alumbrado Público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del Derecho de Alumbrado Público, siendo de manera directa ó mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.

El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

A. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno;

B. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida;

C. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5% de la superficie del terreno.

D. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.

La base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente 'A' por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente 'B' multiplicando por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente 'C' multiplicado por el valor catastral del inmueble más el coeficiente 'D' multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

El pago del derecho de alumbrado público se enterara mensualmente.

COEFICIENTE FACTOR

A 0.2

B 0.15

C 0.0001

D 0.0035

Ingreso anual estimado por este artículo \$539,758.00"

Si bien, reiteradamente se denomina al tributo contenido en dicha norma como un Derecho de Alumbrado Público (es decir, un derecho por servicios), lo cierto es que resulta de fundamental importancia atender a los elementos de la contribución para advertir su verdadera naturaleza, y a partir de ahí efectuar el análisis sobre su constitucionalidad.

Al respecto el referido numeral dispone que "los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio" pagarán el referido tributo. Conforme a lo anterior, el hecho imponible se hace consistir en la propiedad o posesión de bienes inmuebles con las características referidas. Como se advierte, el tributo no se causa con motivo de la prestación o no, del servicio público de alumbrado, lo cual, para efecto de la estructura normativa de la contribución resulta completamente irrelevante siendo suficiente ser propietario o poseedor de los inmuebles referidos.

De esta forma, aun cuando en la norma se le denomina "derecho por alumbrado público" al tributo de mérito, en el hecho imponible no existe referencia alguna, directa o indirecta, a la prestación del servicio público como condición del nacimiento de la obligación tributaria por lo que, a mi modo de ver, debe descartarse que su naturaleza sea la de un derecho por servicios.

Más aún, la base gravable del tributo, toma como medida de su cuantificación, aspectos relacionados con las características del inmueble así como de su valor catastral, lo que permite que exista una congruencia entre la propiedad o posesión de inmuebles como hecho imponible, y las características de dichos inmuebles así como su valor, como base gravable.

Lo anterior evidencia que la norma en cuestión grava a quienes sean propietarios o poseedores de ciertos inmuebles, respecto del objeto de dicha propiedad o posesión, y en mayor o menor medida dependiendo del mayor o menor tamaño de las características del inmueble y de su valor.

Al estar ausente de la estructura normativa de dicha contribución, cualquier elemento que condicione el nacimiento y cálculo de la obligación tributaria, a la prestación del servicio de alumbrado público, no puedo coincidir con la mayoría en que se trate de un "derecho por servicio" del Estado.

En mi opinión, el hecho imponible no solamente está referido a un evento revelador de riqueza, sino que constituye un objeto estereotípicamente utilizado para el conocido impuesto predial, que gravita sobre la propiedad o posesión de inmuebles y que se calcula en función de dicha propiedad o posesión como signo revelador de riqueza.

Corolario de lo anterior es que el tributo regulado en la norma impugnada constituye un impuesto, y no como lo sostuvo la mayoría, un derecho por el servicio de alumbrado público.

Partiendo de la mencionada naturaleza, coincido en la inconstitucionalidad de la norma, pero lógicamente por diversas razones de las sustentadas por la mayoría.

A mi modo de ver, la inconstitucionalidad deriva de la inclusión en la base, de elementos extraños a la materia gravada por la contribución.

En efecto, si bien la norma toma como base gravable, características del inmueble reconocidos en los distintos "coeficientes", lo cierto es que el precepto reclamado obliga a multiplicar dichos elementos por un "factor" unilateralmente establecido por el legislador, el cual no se desprende del hecho gravado por el tributo, lo que constituye un elemento ajeno a la capacidad contributiva del sujeto pasivo, la cual, en un impuesto directo sobre la propiedad, debe apreciarse en función de la riqueza revelada por el objeto gravado.

Por las anteriores consideraciones estimo que el precepto impugnado transgrede la garantía de proporcionalidad tributaria al incluir en el cálculo del impuesto un elemento ajeno a la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

El Ministro Presidente, **Juan N. Silva Meza**.- 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 catorce fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza, en la sentencia del veintiocho de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 5/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil doce.- Rúbrica.