

TARIFAS EN VIGOR

Autorizadas por el artículo 299, párrafo segundo de la Ley No. 12, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley No. 9 de Hacienda del Estado

CONCEPTO	TARIFA
1. Por palabra, en cada publicación en menos de una página	\$ 2.00
2. Por página completa	\$ 1,393.00
3. Por suscripción anual, sin entrega a domicilio	\$ 2,032.00
4. Por suscripción anual, dentro del país	\$ 3,915.00
5. Por copia	
a) Por cada Hoja	\$ 2.50
b) Por certificación	\$ 26.00
6. Costo Unitario por Ejemplar	\$ 11.00
7. Por Numero atrasado	\$ 48.00
8. Por página completa de Autorización de Fraccionamiento	\$ 349.00

LA DIRECCIÓN GENERAL DEL BOLETÍN OFICIAL Y ARCHIVO DEL ESTADO LE INFORMA QUE PUEDE ADQUIRIR LOS EJEMPLARES DEL BOLETÍN OFICIAL EN LAS AGENCIAS FISCALES DE AGUA PRIETA, NOGALES, CIUDAD OBREGÓN, CABORCA, NAVOJOA, CANANEA Y SAN LUIS RÍO COLORADO.

REQUISITOS:

- Sólo se publican documentos originales con firma autógrafa.
- Efectuar el pago en la Agencia Fiscal

BOLETÍN OFICIAL

Director General: Jesús Armando Zamora Aguirre

Garmendia No. 157 Sur, C.P. 83000, Tels. (662) 2-17-45-96 y Fax (662) 2-17-05-56

Correo Electrónico dgboya@prodigy.net.mx

BI-SEMANARIO



BOLETÍN OFICIAL



Órgano de Difusión del Gobierno del Estado de Sonora
Secretaría de Gobierno

Dirección General del Boletín Oficial y Archivo del Estado

CONTENIDO

MUNICIPAL

H. AYUNTAMIENTO DE HERMOSILLO

Convocatoria Pública No. 5 Ampliación de la red de Alcantarillado Sanitario en el Poblado Miguel Alemán

FEDERAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Votos Concurrentes relativos a las Acciones de Inconstitucionalidad formulados por los Señores Ministros José Fernando Franco González Salas y José Ramon Cossio Díaz

TOMO CLXXX
HERMOSILLO, SONORA

NUMERO 31 SECC. II
LUNES 15 DE OCTUBRE DEL AÑO 2007

H. AYUNTAMIENTO DE HERMOSILLO, SONORA
COORDINACIÓN GENERAL DE INFRAESTRUCTURA, DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA
LICITACION PÚBLICA ESTATAL

Convocatoria pública: 005

El H. Ayuntamiento de Hermosillo, a través de la Coordinación General de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Ecología, en cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 36 y 44 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Sonora en vigor, convoca a las personas físicas y morales con la capacidad técnica, legal y económica que se requiera y que estén en posibilidades de llevar a cabo la ejecución de la obra que se describe a continuación: Suministro e instalación de: 1,854.73 ml de tubería de PVC sanitaria de 10" de diámetro; 650.00 ml de tubería de PVC sanitaria de 12" de diámetro; 2,346.80 ml de tubería de PVC sanitaria de 16" de diámetro; 582.50 ml de tubería de PVC sanitaria de 18" de diámetro, y fabricación de 70 pozos de vista de distintas profundidades en la obra de ampliación de la red de alcantarillado sanitario en el Poblado Miguel Alemán, del Municipio de Hermosillo, Sonora.

OBRA					Numero de Licitación
Ampliación de la red de alcantarillado sanitario en el Poblado Miguel Alemán, del Municipio de Hermosillo, Sonora.					55052006-007-07
Fecha límite de adquisición de bases	Visita de obra	Junta de aclaraciones	Presentación y apertura de proposiciones	Capital Contable	Costo de la documentación
25/10/2007	24/10/2007 9:00 horas	24/10/2007 13:00 horas	30/10/2007 9:00 horas	\$2,000,000.00	\$ 1,500.00 -Costo en compranet: \$ 1,200.00

I.-VENTAS DE BASES DE LICITACION: Los interesados podrán consultar y adquirir las Bases de la Licitación en Internet <http://www.compranet.gob.mx>, o bien en la Oficina de la Dirección de Costos, Licitaciones y Contratos, ubicada en: calle Carbo Núm. 133 interior A entre Kennedy y Privada Del Razo, Colonia Casa Blanca, C.P. 83079, en la Ciudad de Hermosillo, Sonora TEL. 289-32-01 de 9:00 a 14:00 hrs. en días hábiles a partir de la publicación de la presente convocatoria, hasta el día límite de inscripción, el pago será en efectivo o mediante cheque certificado o de caja, a nombre del Municipio de Hermosillo, Sonora, o a través de Compranet, mediante los recibos que genera el sistema.

- La junta de aclaraciones se llevará a cabo en: las oficinas de la Dirección de Costos, Licitaciones y Contratos, ubicadas en: calle Carbo Núm. 133 interior A entre Kennedy y Privada Del Razo, Colonia Casa Blanca, y la visita al lugar de los trabajos se llevará a cabo en: el lugar donde se ejecutaran los trabajos, teniendo como punto de partida las oficinas de la Dirección de Costos, Licitaciones y Contratos en horas y días descritas en el cuadro descriptivo anterior. El acto de presentación de proposiciones y apertura de la(s) propuesta(s) técnica(s) y económica(s) se efectuarán en horas y días descritos en el cuadro descriptivo anterior.

Los requisitos generales que deberán acreditar los interesados son: Existencia legal: Las Personas Morales mediante original o copia certificada del acta constitutiva y sus modificaciones en su caso y debidamente inscritas en el Registro Público de la Propiedad, y poderes del representante legal, y las personas físicas original o copia certificada del Acta de Nacimiento, y para ambos casos identificación del representante legal con foto en original de un documento oficial * Relación de contratos de obra en vigor que tengan celebrados tanto en la administración pública como con los particulares, señalando importe total contratado e importes por ejercer, así como fechas de inicio y terminación. * Curriculum de la empresa y de los técnicos, señalando para cada uno de ellos; nombre, nivel máximo de estudios, experiencia profesional, experiencia en trabajos similares y nivel de participación en la obra, donde se acredite una experiencia mínima de tres años en trabajos similares, presentando la documentación que compruebe fehacientemente dicha experiencia * Relación de maquinaria y equipo de construcción, necesarios para la ejecución de este tipo de obra, y que pertenezcan a la empresa, anexando la documentación comprobatoria de que cuentan con la maquinaria y equipo y la disponibilidad de la misma. * Documentos que acrediten el Capital Contable requerido: mediante original o copia certificada del balance financiero con sus relaciones analíticas actualizado al 31 de diciembre del 2006, o de fecha posterior, auditado por Contador Público Titulado (presentar original o copia certificada de la cédula profesional y original o copia certificada de la autorización al mismo para formular dictámenes, vigente, otorgada por la S.H.C.P. del auditor), u original o copia certificada de su declaración del Impuesto sobre la Renta para el ejercicio 2006, con el comprobante de pago de impuesto presentado electrónicamente por medio del Internet en el 2007, (anexar copia fotostática de la documentación). * Dos o más licitantes podrán presentar conjuntamente propuestas en las licitaciones sin necesidad de constituir una sociedad, o nueva sociedad en caso de personas morales, mas detalles en las bases de licitación.

- El idioma en que deberán presentarse las proposiciones será: Español; La moneda en que deberán cotizarse las proposiciones será: Peso mexicano. Se otorgará un anticipo para compra de material del: 20%. Y un anticipo por inicio de trabajos del: 10%.

- Ninguna de las condiciones establecidas en las bases de licitación, así como las proposiciones presentadas por los licitantes, podrán ser negociadas.

- No se podrán subcontratar partes de la obra.

- Los recursos para la ejecución de la obra materia de esta Licitación, provienen del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, Ramo 33, según Oficio Num. TMH/DPP/969/X/2007 de la Tesorería Municipal del H. Ayuntamiento de Hermosillo, de fecha 11 de octubre del 2007.

- El contrato de obra pública será sobre la base de precios unitarios, y el pago total se hará por unidad de concepto de trabajo terminado.

- Se invita al Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del H. Ayuntamiento de Hermosillo, para que participen en los actos de la licitación.

- Cualquier persona podrá asistir al acto de apertura de propuestas y fallo en calidad de observador, registrando por lo menos hasta cuarenta y ocho horas antes de los mismos su participación, en la oficina de la Convocante.

Hermosillo, Son., a 15 de octubre del 2007

C. ING. JAVIER HERNANDEZ ARMENTA
Coordinador General de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Ecología.

acción de inconstitucionalidad, como se encuentra establecido en los artículos 45 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ministro José Ramón Cossío Díaz

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACION

Entendiendo a lo que hemos señalado, estimamos que en estos casos lo conducente era que la sentencia invalidatoria surtiera sus efectos por un plazo determinado a partir de la fecha de su notificación, calculándolo en razón de distintos elementos, por mencionar algunos de ellos: a) el tiempo que conlleva un periodo de sesiones; y, b) una ponderación entre los diversos intereses que se están afectando, como ocurre en las presentes acciones de inconstitucionalidad, siendo que aquí la ponderación ya no es jurídica, sino de tipo cuantitativo en razón de lo que se va a dejar de percibir o perder.

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

Considero que ésta hubiera sido una forma en la que la Suprema Corte ejerciera, de manera razonada, su importante facultad de determinar el momento en el que las sentencias que dicte en una

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACION
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2007,
PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA
REPUBLICA.

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

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

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

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

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

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

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

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

público para los habitantes de los municipios, sin embargo, la base para el cálculo de estos derechos, era el importe del consumo de energía eléctrica, realizado sobre el consumo doméstico, comercial o industrial y que a dicha base se aplicarían las tasas contenidas para cada caso.

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

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

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

solucionar con su declaración; la celeridad tiene sentido, entonces, como medio para un fin, no es un fin en sí mismo.

La normatividad y la práctica de los distintos tribunales constitucionales en el mundo han enfrentado el problema de manera diversa. Algunos de ellos han adoptado soluciones menos ortodoxas que otros. Dentro de los países que contemplan la posibilidad de manipulación de la entrada en vigor de las sentencias con efectos invalidatorios encontramos a Austria y a Grecia²². Pero, por otro lado, encontramos también se han adoptado medios menos ortodoxos para tratar con los problemas generados por la invalidez de normas generales, vale la pena mencionar la disociación entre inconstitucionalidad y nulidad que maneja el Tribunal Constitucional Alemán, llamado incompatibilidad o compatibilidad por la Ley del Tribunal Constitucional Federal²³.

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

Ahora bien, en el paquete de acciones de inconstitucionalidad falladas, se impugnaron diversos preceptos de ciertas Leyes de Ingresos Municipales, en los que se establecían contribuciones a la que se les otorgaba la naturaleza jurídica de "derechos", cuyo objeto o hecho imponible, lo constituía la prestación del servicio de alumbrado

²² Ver artículos 149.5 y 150.5 de la Constitución Austriaca que establece hasta un año para la entrada en vigor de la sentencia en anulación de leyes y ordenanzas administrativas; así también, el artículo 100.4 de la Constitución Griega.

²³ Este efecto no se encuentra de manera directa en la Constitución Alemana, sino en la ley que desarrolla las competencias del tribunal, fue resultado de la práctica del tribunal y fue incorporado legislativamente en la reforma de 21 de diciembre de 1970, véase, Héctor López Bofill, Decisiones

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

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

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

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

La intención del Poder Constituyente fue clara en el sentido de que a la multa no se podía establecer un límite aritmético ya que

cualquier abuso en su imposición quedaría prohibido en el artículo 22 de la Constitución Federal, sin embargo, al igual que su similar de la Constitución de 1857, no definió a la multa excesiva aunque sí se dieron valiosos elementos en el debate parlamentario sobre tal aspecto que permiten obtener conclusiones en relación con ese tema.

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

"EL C. Rivera Cabrera...

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

dejado de existir, sino solamente que la extensión y los límites de la misma son inciertos.

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

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

se encuentra facultada para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en controversia constitucional o en la acción de inconstitucionalidad¹⁹.

Esta importante facultad debe entenderse abierta a que el Tribunal Constitucional, atendiendo a las circunstancias especiales de cada caso, es decir, al impacto que tanto en el sistema normativo como en la realidad pueda llegar a tener la declaratoria de invalidez que pronuncie, pueda determinar en que momento deben producirse los efectos de las sentencias que dicte en este tipo de medios de control constitucional²⁰.

Cabe señalar que ha sido una constante de la Suprema Corte que en los casos en los que se ha pronunciado por la invalidez de los preceptos impugnados en acción de inconstitucionalidad, ha determinado que la declaratoria de invalidez surte sus efectos "a partir del día siguiente o el mismo día de la publicación de la ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación"²¹. Sin embargo, que este tribunal no haya utilizado la facultad mencionada no significa que la misma haya

¹⁹ Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

²⁰ Esto lo podemos advertir claramente de la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, en la que se dijo: "De este modo, en lo que hace a las sentencias, resulten aplicables los requisitos de las sentencias, la obligatoriedad para todos los tribunales del país, de las consideraciones que las sustentan; los modos de publicación de las sentencias, y la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia, determine la fecha de inicio de los efectos de las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad", es decir, que es de suma importancia que en cada caso la Suprema Corte encuentre una solución que equilibre el cumplimiento de la sentencia, y la seguridad y continuidad en la aplicación del derecho.

²¹ De una revisión de las acciones de inconstitucionalidad falladas por el Tribunal Pleno en el que ha determinado la invalidez de los preceptos legales impugnados, en el 100% de los casos se ha precisado que la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la publicación de la sentencia en el Diario Oficial de la Federación o al día siguiente de ello, en ninguno de los casos la invalidez se ha diferido. Los únicos casos que vale la pena mencionar, son aquellos en los que se ha declarado la invalidez de normas generales "electorales", cuando éstas hubiesen sido expedidas para aplicarse en el próximo proceso electoral, y por razón de tiempo no se puede emitir una nueva norma; en estos casos, aun cuando la Corte ha sostenido la invalidez del artículo impugnado, ha sostenido que en el proceso electoral a llevarse a cabo de manera inmediata deberá aplicarse la norma general anterior a la reformada, es decir, la Corte da nuevamente efectos a normas que ya habían perdido su vigencia al haber sido reformadas.

JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

las autoridades bajas como por las altas autoridades...

El C. Múgica...

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

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

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

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

...

Reglamentaria de la materia, la Corte está facultada para determinar la fecha en que sus sentencias producirán efectos.

Sobre este tema y después del intercambio de múltiples puntos de vista, se resolvió, que las declaratorias de invalidez surtirán sus efectos a partir de su legal notificación a los respectivos Congresos Locales.

Las razones que sustentan este criterio fueron sustancialmente que: a) el principal efecto de una declaratoria de inconstitucionalidad es la no aplicación futura de la norma, es decir, su expulsión del orden jurídico; b) que al tratarse la acción de inconstitucionalidad de un medio de control abstracto, desde el momento en que la Corte haga un pronunciamiento de inconstitucionalidad la norma afectada debe quedar expulsada del orden jurídico; c) los efectos de una declaratoria de invalidez deben surtirse lo antes posible para que se de celeridad al cumplimiento de la sentencia, y que no sea nugatoria la labor del Pleno en la declaración de invalidez de ciertas normas generales; d) en una acción de inconstitucionalidad, la función de la Suprema Corte sólo consiste en calificar la regularidad constitucional de la norma general impugnada y, por tanto, no le corresponde la definición o la determinación de los efectos, pues simplemente se trata de enfrentar la norma general con la Constitución Federal, y por tanto resolver sobre su expulsión directa.

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

En primer término, los artículos 73 y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, establecen claramente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación

actividad impositiva si, por un lado, somete a la colectividad a una actividad impositiva derivada de la propia riqueza, por otro, permite la potenciación de los derechos cuyo disfrute está subordinado a la existencia de disponibilidad de recursos financieros.

Por todo lo anterior, no considero que la solución adecuada al presente caso, venga de un compromiso desmedido con una posición doctrinal —acertada, reitero—, si con ello se provoca que ciertas manifestaciones de capacidad queden libres del pago que efectivamente se adeuda —derivado de un servicio que efectivamente se prestó a la colectividad, y que cada gobernado aprovechó, si bien es una medida indeterminable en lo individual—, máxime que con ello se entorpece —al nivel de la participación que corresponde al Municipio— la consecución de las finalidades que constitucionalmente han trazado para el Estado Mexicano.

Las razones apuntadas son las que me llevan a sostener la validez del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de 2007.

3. MOMENTO EN QUE PRODUCIRÁ EFECTOS LA SENTENCIA DE INVALIDEZ DECRETADA.

En los asuntos que se resolvió declarar la invalidez de las diversas normas impugnadas por el tema del "derecho" por la prestación del servicio público por las razones que ya fueron mencionadas, surgió en el Tribunal Pleno la discusión sobre el momento en el que produciría sus efectos la sentencia de invalidez dictada, puesto que de conformidad con el artículo 45 de la Ley

defiende un interés común defiende simultáneamente un interés personal o, si se quiere, desde otra perspectiva, la única forma de defender el interés personal es sostener el interés común".

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

porque la ley, en el sentido que lo propone la Comisión, así lo aconseja, e inmediatamente la autoridad federal ampararía a aquel individuo contra atropellos o abusos de la autoridad administrativa. Yo creo, señores, que está ya suficientemente debatido el punto y que la Comisión no incurrirá en las censuras de esta Asamblea si presenta el dictamen otra vez en este mismo sentido en la parte relativa..."

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

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

Por estas razones de carácter constitucional, la multa fija no siempre será excesiva, o bien, la multa que oscile entre diversos

cumplimiento del plan constitucional que se ha descrito. En este contexto, los usuarios del servicio dejan de cubrir cantidades que efectivamente adeudan, y los beneficiarios de los recursos distraídos indebidamente, dejan de beneficiarse de las medidas encaminadas a conseguir las finalidades que se desprenden del trazo constitucional.

Con ello, no puede afirmarse siquiera que se beneficien los así liberados de la obligación, dado que se afecta al patrimonio público que sirve a la propia comunidad. En este sentido, se ha llegado a señalar que "[...] los ciudadanos de un Estado de Derecho satisfacemos precisamente nuestros tributos, entre otros fines, para sostener los gastos que conlleva la propia tutela de los derechos y garantías constitucionales"¹⁷.

Así, en el efectivo pago de las contribuciones se persigue un interés general: es condición de vida para la comunidad que hace posible el regular funcionamiento de los servicios estatales, y dado que la administración pública no sirve a ningún interés propio, sino al de toda la colectividad, se produce la coincidencia entre fines estatales y fines individuales¹⁸.

Al respecto, puede decirse que el ente público tiene un gran interés en que todos contribuyan con sus aportaciones al sostenimiento de los gastos públicos, puesto que estas entradas le permiten continuar con vida, desarrollando sus actividades y cumpliendo sus funciones. Pero también los ciudadanos tienen interés en que el Estado pueda cubrir sus finalidades sociales, en cuanto que éstas benefician a todos al responder a sus exigencias; por eso, la

¹⁷ L. Sánchez Serrano en "Los españoles, ¿súbditos fiscales?", en *Impuestos*, números 8 y 9, 1992.

¹⁸ Al respecto, ha señalado el Tribunal Constitucional español (STC 60/1982), lo siguiente: "los intereses comunes son aquellos cuya satisfacción es la forma de satisfacer el interés de todos y cada uno de los que componen la sociedad de forma que cuando un miembro de la sociedad

asimismo, debe reconocerse el origen de la obligación tributaria en un deber de solidaridad con los menos favorecidos.

El plan que se describe en nuestra Constitución no es el de un Estado liberal. Por el contrario, con el advenimiento del Estado social se provoca una profunda modificación en el papel del propio Estado, lo cual alcanza de lleno a la finalidad a la que ahora debe servir la Hacienda Pública. El Estado ha asumido la competencia de dar impulso, de organizar y de coordinar la actividad económica, pero principalmente, la de redistribuir la riqueza según criterios de equidad social, corrigiendo las desigualdades que de origen se observan.

En este sentido, se aprecia que nuestro Estado se compromete a alcanzar la igualdad efectiva, limando las diferencias entre sus ciudadanos y garantizándoles una integración política, económica, cultural y social; las funciones de un Estado calificado como social se amplían y transforman, puesto que cumple con una función asistencial que le convierte en el gestor de toda clase de prestaciones, servicios y asistencias destinadas a asegurar las condiciones fundamentales de la existencia humana; una función de intervención y tutela de la economía; así como una función de remodelación social.

Consecuentemente, a ninguna de dichas funciones sirve el que el Estado social vea afectados los recursos con los que debe contar para tan ambicioso plan; más aún, a ningún propósito válido sirve el que las personas que efectivamente hayan utilizado los servicios públicos, dejen de aportar al sostenimiento del costo respectivo.

Ante dichas eventualidades, no sólo se priva de cobertura financiera al Estado —en el caso concreto, al nivel municipal—, sino que se le conmina a distraer recursos que ya estaban destinados al

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

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

El artículo extiende la misma teoría en lo que se refiere al pago de impuestos o multas, lo cual motiva una impugnación que ha sido presentada a

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

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

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

En este sentido, debe hacerse notar que, así como la garantía de proporcionalidad implica —desde el punto de vista individual— que la carga tributaria debe ajustarse a la capacidad del contribuyente, y que al poder público no le es lícito invadir la esfera patrimonial en una medida mayor a la apuntada, dicha garantía también implica —desde el punto de vista social— que la colectividad tiene derecho a que esa aportación —ajustada así a la capacidad individual—, no deje de ser cubierta.

De esta forma, así como no es lícita la intromisión del poder público en una medida que exceda a la capacidad, tampoco lo es el que las capacidades idóneas para tributar, dejen de hacerlo, o el que los servicios públicos que condicionan el nacimiento de un tributo, queden sin contraprestación o que ésta no sea cubierta.

Dicha circunstancia es la que se materializaría en la especie en caso de que se invalidara el derecho establecido para el Municipio de Guerrero, Coahuila: el Congreso local cumplió con el establecimiento del derecho, el Municipio cumple con la prestación del servicio, y serían los particulares usuarios del servicio los que incumplirían con el pago, con lo cual, no sólo se dejaría un servicio público sin cobertura financiera, sino que se forzaría al Municipio a distraer recursos que tenían una finalidad diversa, a fin de cubrir el costo de un servicio público que efectivamente fue cubierto.

Y ello no puede tener cabida en un Estado social y democrático de Derecho: las contribuciones no pueden verse ya como una calamidad común, derivada única y exclusivamente de la potestad de imperio del Estado. No, hoy en día debe verse en los tributos el medio que constitucionalmente se ha establecido para la consecución de ciertos fines que, como sociedad, hemos elevado al más alto rango;

doctrinales— es, precisamente, que se desprende de las propias disposiciones constitucionales, las cuales no pueden entenderse carentes de sentido o contenido, o contradictorias entre sí, máxime cuando de sus principios puede desprenderse una interpretación que deja a salvo a la Hacienda Municipal, a las propias garantías de los usuarios-contribuyentes, y a las esferas competenciales de los tres órdenes de gobierno, al tomarse en cuenta las finalidades de las contribuciones en el marco del Estado social y democrático de Derecho.

B) La función de los tributos en el Estado social y democrático de Derecho¹⁶.

La doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado abundantemente los principios constitucionales de la materia tributaria, tal y como se desprenden de la fracción IV del artículo 31 de nuestra Ley Fundamental.

Dada la naturaleza del juicio de amparo, que permite a los particulares enderezar reclamos en contra de las disposiciones que estiman inconstitucionales, el contenido que se ha dado a los principios constitucionales tributarios se ha desarrollado sobre todo en la vertiente de la defensa de los intereses individuales de los gobernados.

No obstante, la colectividad también tiene intereses salvaguardados constitucionalmente, sobre los cuales escasamente tenemos oportunidad de pronunciamos.

Estado de impuestos a un Estado de tasas?: capacidad económica o equivalencia".

¹⁶ En una parte de las consideraciones del presente apartado, he considerado la línea general descrita en "El deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos", de Cristina Pauner Chulvi, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 2001.

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

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 131/2007,
PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA
REPÚBLICA.

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

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

invalidez del precepto que se tacha de inconstitucional. Aún más, debo precisar que comulgo con las posiciones doctrinarias tradicionales, y que sostengo la corrección de los criterios jurisprudenciales que hemos establecido en materia de derechos.

No obstante, me parece que en el presente caso se materializan circunstancias que constituyen un caso de excepción para la aplicación de dichas tesis de jurisprudencia, y que me llevan a desatender las consideraciones doctrinarias que, en rigor, me llevarían a apreciar el establecimiento de una contribución distinta a los derechos. Dicha circunstancia tiene que ver con la problemática que he descrito: que mientras los municipios tienen a su cargo la prestación del servicio de alumbrado público, y cuentan con el derecho a un ingreso tributario por dicho servicio, no pueden acudir a la figura jurídica de los impuestos, motivo por el cual han tenido que acudir a la de los derechos.

En este sentido —aclaro— considero que efectivamente se está ante un derecho, atendiendo al criterio que ha sentado el Pleno de la Corte, en el sentido de que, para determinar la naturaleza de una prestación patrimonial de carácter público, debe atenderse a la configuración de la base imponible, misma que, en el presente caso, apunta hacia el costo global de un servicio, con lo cual —como se sostiene en el proyecto— se describe un hecho imponible que descansa en la prestación de un servicio por parte del Municipio —el cual se cuantifica en términos de su costo—, apreciándose así la existencia de un derecho.

Concluyo el presente apartado señalando que lo singular de la circunstancia descrita —la cual me llevaría a desatender cuestiones

alumbrado público no permite apreciar la existencia de un servicio individualizable.

Se dice que *no debería* establecer un derecho, y no que sea de hecho imposible, toda vez que se reconoce que existe otro sector doctrinario —del campo económico—, que recientemente ha sostenido que los Estados modernos podrían sustituir los medios de financiación tradicionales —con preeminencia de los impuestos—, a fin de acudir a lo que se ha dado en denominar un "Estado de tasas". Tal es la posición de Heinz Grosskletter¹⁵, quien sostiene la conveniencia de una financiación basada en tributos guiados por la idea de contraprestación o equivalencia.

Desconozco si los legisladores de Coahuila han sido de alguna manera influidos con la posición doctrinaria de Grosskletter, pero si reconozco que el camino por el que optaron —estableciendo un derecho que cobre el servicio por alumbrado público atendiendo al costo global del servicio, determinando una alícuota prorrateada entre cada usuario registrado—, es una solución novedosa e inventiva al problema que enfrentan los municipios que —imposibilitados para establecer un impuesto— tienen que proponer y cobrar un derecho, a pesar de que la actividad estatal que subyace al hecho imponible no permite ser individualizada entre los usuarios.

No paso por alto que la posición doctrinaria tradicional —y, cabe agregar, predominante— no reconocería que la prestación patrimonial de carácter público que se analiza, constituye un derecho. De la misma forma, considero que la aplicación de los criterios jurisprudenciales tradicionales, probablemente nos conducirían a la

¹⁵ Dicha postura es comentada ampliamente por Juan Manuel Barquero Estevan, en su obra "La función del tributo en el Estado social y democrático de Derecho", Centro de Estudios Políticos y

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

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

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

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

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

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

JUDICIAL DE LA FEDERACION
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

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

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

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

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

La intención del Poder Constituyente fue clara en el sentido de que a la multa no se podía establecer un límite aritmético ya que

éstos se destinan a financiar los gastos públicos indivisibles, de tal suerte que los particulares no reciben un beneficio directo, sino indeterminado e no individualmente; en cambio, los primeros —es decir, los derechos— se originan *por la actividad concreta y singular que despliega el Estado, ordinariamente provocada por un sujeto denominado destinatario o usuario*. Inclusive, dicha característica también ha sido reconocida en múltiples ocasiones por el Tribunal Pleno, destacando entre ellas la propia acción de inconstitucionalidad 10/2006, en la que se señaló lo siguiente:

“De lo expuesto, podemos afirmar que en las contribuciones denominadas ‘derechos’, el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación; mientras que en el caso de los impuestos, el hecho imponible está constituido por hechos o actos que sin tener una relación directa con la actividad del ente público como tal, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo”.

Ahora bien, en el caso de servicios como el del alumbrado de vías públicas, vigilancia pública en general, protección civil y limpieza de la vía pública, entre otros, difícilmente puede apreciarse la existencia de un servicio individualizable en un destinatario concreto.

Así, el Municipio —conjuntamente con la legislatura local, con la que cuenta para determinar los ingresos en estudio— enfrenta el siguiente dilema: para hacer efectivo su derecho a cobrar una prestación patrimonial por el servicio de alumbrado público —mismo que se encuentra a su cargo *por mandato constitucional*—, el cual debe materializarse a través de una contribución, no puede acudir a la figura de los impuestos —so pena de invadir la esfera de la Federación— y, en rigor —teórico y tal vez técnico—, tampoco debería poder acceder a la figura de los derechos, dado que el servicio de

ELÉCTRICAS SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN"; así como la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala 2ª/JJ.25/2004¹³, de rubro "ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003, QUE PREVEN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN".

En tal virtud, a fin de cobrar las prestaciones patrimoniales que corresponden a los servicios públicos a cargo de los municipios —a las cuales tienen derecho, según mandato constitucional—, si éstos se encuentran conminados a acudir a figuras tributarias, y si les resulta inaccesible la especie "impuesto" del género "contribución" o "tributo" —sea que acudan a ella expresamente, o a través de otras figuras en las que se revele la intención de cobrar por dicho servicio, atendiendo al consumo—, los municipios enfrentan un problema que no es menor, dadas las características propias del servicio de alumbrado público.

A continuación, procederé a describir la problemática anunciada:

En la doctrina tributaria¹⁴, se suele distinguir a los derechos —también denominados "tasas"—, de los impuestos, señalando que

¹³ Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX. Marzo de 2004. Página 317.

¹⁴ En relación con el presente punto, resulta de particular claridad lo sostenido por Lago Montero y Guervós Mallo en su obra "Tasas locales: cuantía", Marcial Pons, Madrid, 2004, según se desprende de la siguiente cita: "La tasa, sea estatal, autonómica o local, consiste en una prestación patrimonial obligatoria y coactiva, que se distingue del impuesto ya por su hecho imponible, auténtico hecho diferencial de una y otra categoría tributaria, y sin perjuicio de que existan otros elementos diferenciadores, como tendremos ocasión de verificar más adelante. En el impuesto está ausente del hecho imponible cualquier referencia a la actividad administrativa o servicio público, mientras que en la tasa es inexcusable la existencia de una actividad administrativa o servicio público en la definición del hecho imponible. Por eso se explica en la doctrina que los impuestos se exigen sin vinculación a una actividad administrativa o servicio público, vinculación que, sin embargo, se presenta de manera contundente en las tasas. El hecho imponible de una tasa consiste necesariamente en una actividad administrativa para con un destinatario singular" (Páginas 33 y 34).

cualquier abuso en su imposición quedaría prohibido en el artículo 22 de la Constitución Federal, sin embargo, al igual que su similar de la Constitución de 1857, no definió a la multa excesiva aunque sí se dieron valiosos elementos en el debate parlamentario sobre tal aspecto que permiten obtener conclusiones en relación con ese tema.

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

"EL C. Rivera Cabrera...

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

BOLETIN OFICIAL DE LA FEDERACION
COURT OF JUSTICE OF THE NATION

las autoridades bajas como por las altas autoridades...

El C. Múgica...

Un Reglamento de Policía manda, por ejemplo - y esto es lo más común en todas partes-, que todas las mañanas se barra el frente de cada casa y que la persona que no cumpla esta disposición incurrirá en una multa, por ejemplo de diez pesos, veinte, cincuenta, etcétera, o en su caso sufrirá tantos días de arresto, porque de otra manera, si no se paga la multa, la disposición de la ley es enteramente ineficaz, quedaría burlada, y una regla de buen gobierno es que las disposiciones legales tengan medios coercitivos, necesarios para que sean pronta y debidamente cumplidas, pues un individuo en el caso que ponía, que no barre en las mañanas el frente de su casa, la autoridad no va a averiguar si tiene criada, si habita cualquiera en su casa o no, únicamente averigua que no está barrido el frente de la casa y le impone la multa, que no es

una pena propiamente dicha; por eso el artículo comienza diciendo cuál es la separación de las penas propiamente dichas; ésta no es una pena, porque no causa ninguno de los perjuicios que causan las penas que así se califican, que son penas propiamente tales. De manera que este es un castigo que se impone por la infracción al Reglamento de Policía ... si se limita la pena pecuniaria, entonces tendremos que las autoridades administrativas seguirán imponiendo la misma multa a ricos y pobres, a toda esa clase social que no está dividida más que en dos partes, la pobre y la rica, porque la clase media no es más que la pobre que ya tiene la característica de su ilustración y por eso no es verdaderamente pobre y tampoco es tan ignorante como la supone la clase adinerada. Bien; para la aplicación de este artículo, no hay más que estas dos clases sociales en México, y es preciso que las autoridades tengan la facultad administrativa para calificar una multa, teniendo en consideración la categoría del que infringe la disposición, como dije antes; para un individuo pobre que infringe un bando de policía en

Conclusiones semejantes han llevado a este Año Tribunal a determinar la inconstitucionalidad de las disposiciones que establecían dichas prestaciones, tal y como se desprende de la siguiente cita textual, correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 10/2006, fallada en sesión del 30 de mayo de 2006:

"[...] los Municipios al tener a su cargo el servicio público de alumbrado, indiscutiblemente pueden gravarlo a efecto de realizar cobros y recaudaciones para poder seguir prestando dicho servicio, sin embargo, deberán hacerlo como un derecho y no como impuesto"¹¹.

En dicho expediente, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, dado que materialmente se habría establecido un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica —si bien ello se realizó bajo el *nomen iuris* de "derecho"—, y tomando en cuenta que su establecimiento —como impuesto—, es competencia exclusiva de la Federación, la disposición legal que regulaba el establecimiento de la respectiva prestación patrimonial de carácter público, resultaba contrario a lo previsto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a) de la Constitución Federal.

Asimismo, resalta que dicha decisión se apoyaba en la existencia de diversos precedentes —citados en la propia resolución— como son los que dieron lugar a la tesis de jurisprudencia plenaria P.J. 6/88¹², de rubro "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA

¹¹ Debe destacarse que la acción de inconstitucionalidad 10/2006, de la cual se extrae la cita, guarda relación y se resolvió de manera uniforme, con las diversas acciones de número 11/2006, 12/2006, 13/2006, 14/2006, 15/2006, 16/2006, 17/2006, 18/2006, 19/2006, 20/2006, 21/2006, 22/2006 y 23/2006.

¹² Octava Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Torno I, primera parte-1. Enero a junio de 1988. Página 134.

JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Al respecto, debe señalarse que, de una primera lectura a la **fracción IV del artículo 115 constitucional**, podría desprenderse que los municipios no se encuentran conminados a acudir —a través de las leyes estatales— a figuras tributarias, a fin de cobrar los recursos que derivan de los servicios públicos a su cargo. Dicha interpretación derivaría de una lectura aislada del inciso "c)" de dicha fracción, la cual hace referencia, simplemente, a los "ingresos" derivados de la prestación de dichos servicios públicos.

TE DE
NACIONAL
DE ACUERDO

No obstante, una lectura más reflexiva del texto constitucional permite apreciar que, en lo que se refiere a los servicios públicos a su cargo, los municipios deberían efectuar el cobro que corresponda, encauzando el establecimiento de las prestaciones patrimoniales de carácter público, a figuras jurídicas de índole tributaria. Lo anterior, dado que el propio artículo 115 constitucional señala que "las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas", de lo cual se desprende el carácter tributario de los "ingresos" a que se refiere el inciso c) de la fracción IV.

En este sentido, si la Constitución conmina al establecimiento de "contribuciones" que se integren a la Hacienda Municipal por la prestación de servicios públicos a cargo del propio Municipio, y si se toma en cuenta que el establecimiento de impuestos que graven el consumo de energía eléctrica, es facultad exclusiva del Congreso Federal, debe apreciarse que el entramado constitucional necesariamente nos lleva a la conclusión de que la prestación patrimonial de carácter público a la que deberán acudir los municipios —por conducto de las legislaturas estatales—, es la de los *derechos*.

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

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

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

PODER JUDIC
SUPREMA CO
SECRETARI

BOLETIN OFICIAL DE LA FEDERACION
DE ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARIA DE JUSTICIA DE LA NACION

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

Constitución, determina que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el alumbrado público, siendo el caso que la fracción IV, inciso c) del mismo precepto¹⁰, establece que los Municipios tienen derecho a recibir —entre otros— los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo

Conforme a dichos numerales, puede apreciarse la siguiente delimitación de competencias y atribuciones:

- El Congreso Federal tiene atribuciones para el establecimiento de las contribuciones especiales sobre el consumo de energía eléctrica;
- A las legislaturas de los Estados les corresponde fijar las contribuciones que corresponden a los municipios por concepto de los servicios que presten;
- Los municipios tienen a su cargo el servicio de alumbrado público (es de su competencia exclusiva);
- Como consecuencia de dicha atribución, los municipios tienen derecho al cobro de ciertas prestaciones patrimoniales, las cuales derivan de la realización de dicho servicio.

¹⁰ "Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: [...] IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: [...] c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley".

JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
CORTE DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

hecho imponible si responde a una actividad del ente público, lo cual
fija la competencia a favor de la legislatura local.

Comparto la posición sostenida por la mayoría, pero estimo necesario realizar una serie de precisiones en torno a las razones que me llevan a considerar que dicha decisión es adecuada.

Para tal efecto, estimo pertinente abordar dos temas específicos:

el primero de ellos, relacionado con las circunstancias particulares en las que se encuentran los municipios, frente a la prestación del servicio de alumbrado público y la atribución de cobrar por ésta; mientras que el segundo aspecto al que me he de referir tiene que ver con la función que —a mi juicio— deben tener los tributos en el Estado social y democrático de Derecho.

A) Situación de la Hacienda Municipal, en el entorno constitucional que le conmina a prestar el servicio de alumbrado público, y que le autoriza cobrar derechos por el mismo.

El artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a)º, de la Constitución Federal, dispone que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica; simultáneamente, el artículo 115, fracción III, inciso b)º, de la propia

º Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: [...] XXIX.- Para establecer contribuciones: [...] 5º.- Especiales sobre: a) Energía eléctrica".

º Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: [...] III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: [...] b) Alumbrado público. [...] Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio: [...]"

porque la ley, en el sentido que lo propone la Comisión, así lo aconseja, e inmediatamente la autoridad federal ampararía a aquel individuo contra atropellos o abusos de la autoridad administrativa. Yo creo, señores, que está ya suficientemente debatido el punto y que la Comisión no incurrirá en las censuras de esta Asamblea si presenta el dictamen otra vez en este mismo sentido en la parte relativa..."

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

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

Por estas razones de carácter constitucional, la multa fija no siempre será excesiva, o bien, la multa que oscile entre diversos

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

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

El artículo extiende la misma teoría en lo que se refiere al pago de impuestos o multas, lo cual motiva una impugnación que ha sido presentada a

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

de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, —plasmado en la tesis de jurisprudencia de rubro "INGRESOS PÚBLICOS. PARA VERIFICAR SU APEGO A LOS PRINCIPIOS QUE CONFORME A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RIGEN SU ESTABLECIMIENTO, LIQUIDACIÓN Y COBRO, DEBE ATENDERSE A SU NATURALEZA, CON INDEPENDENCIA DE LA DENOMINACIÓN QUE LES DÉ EL LEGISLADOR ORDINARIO"⁷—, que establece que este Alto Tribunal, al avocarse al análisis de dichas prestaciones, debe desentrañar su verdadera naturaleza —tal y como lo presupone el análisis efectuado por el Tribunal Pleno al resolver las acciones inconstitucionalidad a las que he hecho referencia—, con independencia de que formalmente se le considere como contribución o ingreso no tributario, y conforme a ésta, verifique si el contexto normativo que rige su establecimiento liquidación y cobro, se sujeta a las prerrogativas y obligaciones que se prevén en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto para los gobernados como para las autoridades constituidas.

2. VOTO RAZONADO EN TORNO A LA CONSTITUCIONALIDAD DEL DERECHO DE ALUMBRADO PÚBLICO.

En la acción de inconstitucionalidad 15/2007 —en lo que interesa— se reconoció la validez de las disposiciones que se refieren al pago de derechos por el servicio de alumbrado público, considerando que no transgreden la competencia exclusiva de la Federación, dado que la base que se utiliza para calcular el derecho correspondiente se apoya en el costo generado por la prestación del servicio otorgado por el Municipio, de lo que se desprende que el

⁷ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 19/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, página 301, tomo XVII, correspondiente a marzo de 2003.

Esto es, la imposición de una prestación de esta índole impone necesariamente una manifestación de riqueza, con independencia de que, en un momento posterior, se apliquen diversos parámetros —los cuales pueden variar dependiendo del tipo de gravamen—, a efecto de juzgar su proporcionalidad en un sede constitucional.

De las consideraciones anteriores puede desprenderse un concepto constitucional de contribución que —como he señalado— no necesariamente ha de ceñir su aplicación al catálogo delimitado en el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, sino que permite contar con un marco destinado a otorgar eficacia a las exigencias constitucionales de la materia tributaria, aún en aquellos casos en los que el legislador federal acuda a una tipología distinta a la del numeral mencionado, al momento de establecer una determinada prestación de carácter público.

A partir de lo anterior, quiero dejar claro mi criterio en el sentido de que todas las prestaciones de carácter público que tengan naturaleza contributiva —atendiendo a las notas esenciales descritas—, deben respetar las prescripciones del artículo 31, fracción IV, constitucional, con independencia de la particular nomenclatura o tipología según la cual hubieren sido establecidas por el legislador.

En relación con la posibilidad de analizar las prestaciones de carácter público sin que ello deba necesariamente sujetarse a la forma a la que acudió el legislador, el criterio que sostengo coincide con el

como medida de la imposición, pues dicha proyección del principio referido efectivamente resulta aplicable a los impuestos, no así a los derechos.

En cambio, la capacidad económica entendida como fundamento de la imposición, no solo puede, sino que debe tener aplicación en todas las prestaciones públicas de naturaleza contributiva, de tal manera que el legislador únicamente puede establecer tributos si, para la definición del presupuesto normativo, acude a circunstancias que sean reveladoras de riqueza. En esta vertiente, el principio en comento también puede ser exigido de los derechos fiscales.

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

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

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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

CORTE DE
LA NACIÓN
AL DE ACUERDO

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

- A) En primer término, debe tratarse de una obligación —por ende, de contenido patrimonial—, consistente en un dar —en oposición a un hacer—⁴;
- B) Por otro lado, debe ser una prestación en la que el sujeto activo de la obligación es un ente de carácter público, sea que se cubra directa o indirectamente a la administración tributaria⁵;
- C) Asimismo, los ingresos tributarios deben tener como finalidad el sostenimiento de los gastos públicos, sea que ello se aprecie como fin principal o no, específico o no, o bien, referido a gastos públicos indivisibles o divisibles;
- D) Finalmente, las prestaciones de naturaleza contributiva deben gravar un presupuesto de hecho o hecho imponible revelador de capacidad económica, lo cual debe ser entendido como una proyección del principio relativo —capacidad económica, derivación del de proporcionalidad— en su vertiente de fundamento de la imposición, no como medida de ésta⁶.

⁴ No paso por alto la posibilidad legal que puede establecerse para cubrir las contribuciones mediante prestaciones personales, pero aclaro que no me refiero a formas de pago, sino al contenido de la obligación tributaria, desde la configuración normativa del hecho imponible y la determinación de la deuda tributaria.

⁵ En relación con el presente punto, estimo pertinente aclarar (que —a mi juicio— existen algunas prestaciones que pueden no tener como sujeto activo a la administración tributaria —como acontece con algunos subsidios—, con lo cual escaparían al concepto constitucional de contribución al que me aproximo en el presente voto. No obstante, considero que, en determinadas circunstancias, los mismos podrían igualmente ser motivo de análisis bajo la óptica de algunos de los principios constitucionales de la materia tributaria —específicamente, los de equidad y proporcionalidad—, lo cual no fue materia de la presente resolución ni lo es, por ende, del voto particular que formulo. En todo caso, considero relevante efectuar dicha precisión.

⁶ La distinción resulta de la mayor trascendencia: a mi juicio, el principio de capacidad económica se aplica con distinta forma e intensidad a las diversas categorías tributarias, pero es una nota esencial de todas las prestaciones de naturaleza contributiva. La doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido —a mi entender, con acierto— que los principios constitucionales de la materia tributaria no tienen igual aplicación en las distintos tipos de contribuciones, resultando de particular importancia las precisiones efectuadas en la tesis de jurisprudencia de rubro "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS". No obstante, considero que dicho criterio debe entenderse referido a la capacidad contributiva, únicamente

COPIA SIN VALOR

aquellos casos en los que el legislador decide acudir a tipologías propias de las propias de la materia tributaria— y que ponen de manifiesto la procedencia del análisis de la prestación correspondiente conforme a un tratamiento particular en el control constitucional.

Como primera referencia a las características que pueden utilizarse para distinguir a las prestaciones contributivas o "impuestas", se aprecia que son tales las que los ciudadanos satisfacen forzadamente al poder público sin ninguna contraprestación mediata o inmediata, como es el caso, por ejemplo, de los impuestos o de las sanciones tributarias —que se exigen por la simple comisión de una infracción tributaria—, pero también pueden serlo las que se reclaman a los ciudadanos a cambio de determinados servicios públicos prestados por la Administración, como acontece en el caso de los derechos.

De esta manera, se aprecia una primera nota característica de las prestaciones contributivas, a saber: su coactividad. En este contexto, los ingresos reconocidos legalmente como tributos —de conformidad con el artículo 2o. del Código Federal de la Federación—, como prestaciones públicas coactivas, claramente se ubican en el marco de aplicación del artículo 31, fracción IV, constitucional, es decir, se trata de prestaciones que pueden identificarse como contribuciones desde el punto de vista constitucional.

En este sentido, en adición al carácter coactivo al que he hecho referencia, los ingresos de naturaleza contributiva reúnen las siguientes notas esenciales, bajo una óptica constitucional:

construyó identificando un género próximo amplio y una diferencia específica negativa, con lo cual dicho criterio legal no permitiría una identificación exacta.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR
AL DE LA FEDERACIÓN
DE
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 135/2007,
PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA
REPÚBLICA.

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

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

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

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

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

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

“ARTÍCULO 21... La política o administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos¹ de multa...”

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

En lo personal, dado que me ha correspondido conocer de un alto número de asuntos de la materia tributaria, mis funciones como Ministro habrían hecho necesario desarrollar un concepto constitucional de tributo propio², mismo que no es coincidente con el adelantado por el Tribunal Pleno; de ahí la necesidad de aclarar el presente punto.

Cabe precisar que no se trata de una simple cuestión teórica o de un debate académico, sino que la determinación de dicho concepto tiene una trascendencia práctica de la mayor entidad, pues de la definición que se realice depende la determinación del ámbito de aplicación de los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional, a fin de que la eficacia plena de los mismos no dependa del *nomen iuris* al que hubiere acudido el legislador en la identificación del ingreso público, ni de los elementos que pudieran desprenderse de las definiciones que a nivel federal propone el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación³.

En tal virtud, a continuación abordaré el tema planteado, reiterando las características que —a mi juicio— deben apreciarse para que se concluya que se está en presencia de un tributo, desde el punto de vista constitucional.

A mi manera de ver, las prestaciones contributivas tienen ciertas características que las hacen claramente diferenciables del resto de los ingresos públicos —y que permiten su identificación, aún en

² Dicho concepto fue finalmente plasmado en el voto particular que formulé en el amparo en revisión 1119/2006, resuelto por la Primera Sala en sesión de fecha veinte de octubre de dos mil seis.

³ Inclusive, la particular técnica legislativa empleada en el precepto mencionado resultaría insuficiente, pues los impuestos —ingreso tributario por excelencia— son definidos negativamente, en tanto se señala que son tales, 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 —aportaciones de seguridad social—, III —contribuciones de mejoras— y IV —derechos—, del propio artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación. Como puede apreciarse, la definición de la contribución principal se

que se establece la tarifa a aplicar para el pago del derecho por la prestación del alumbrado público.

JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
PRIMERA CORTE DE JUSTICIA FEDERAL DE ACUERDOS

En este sentido, el presente voto lo estructuraré en tres apartados:

- Definición constitucional de tributo;
- Voto razonado en torno a la constitucionalidad del derecho de alumbrado público; y, finalmente,
- Momento en que producirá efectos la sentencia de invalidez decretada.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
CORTE SUPLENTE DE JUSTICIA FEDERAL DE ACUERDOS

Cabe precisar que el segundo de dichos apartados únicamente se refiere a la acción de inconstitucionalidad 15/2007, mientras que el primero lo es para todos los expedientes identificados, y el tercero de ellos es aplicable a las acciones de inconstitucionalidad en las que se decretó la invalidez de las normas impugnadas.

1. CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE TRIBUTO.

En las ejecutorias a las que se ha hecho referencia, se ha señalado que, previamente al análisis de la constitucionalidad de la prestación exigida por el servicio de alumbrado público, debería determinarse su naturaleza —contributiva o no— é, inclusive, se postula un concepto jurídico de tributo o contribución, el cual se desprendería del texto constitucional.

Al respecto, debo señalar que la postulación de un concepto constitucional de tributo por parte de este Alto Tribunal ya resultaba necesaria; no obstante, el formulado en las ejecutorias mencionadas —a mi juicio— no es completamente satisfactorio.

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

JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
PRIMERA CORTE DE JUSTICIA FEDERAL DE ACUERDOS

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

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
CORTE SUPLENTE DE JUSTICIA FEDERAL DE ACUERDOS

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

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

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
CORTE SUPLENTE DE JUSTICIA FEDERAL DE ACUERDOS

La intención del Poder Constituyente fue clara en el sentido de que a la multa no se podía establecer un límite aritmético ya que

cualquier abuso en su imposición quedaría prohibido en el artículo 22 de la Constitución Federal, sin embargo, al igual que su similar de la Constitución de 1857, no definió a la multa excesiva aunque sí se dieron valiosos elementos en el debate parlamentario sobre tal aspecto que permiten obtener conclusiones en relación con ese tema.

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

"EL C. Rivera Cabrera...

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

constitucionales —excepción guardada del párrafo final del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, mismo que se estimó violatorio de la garantía de equidad tributaria—.

Sin embargo, en los subsecuentes asuntos —sólo en las acciones de inconstitucionalidad 96/2007, 24/2007, 51/2007, 132/2007, 5/2007, 14/2007, 68/2007, 95/2007, 23/2007, 81/2007, 108/2007, 9/2007, 18/2007, 63/2007, 90/2007, 99/2007, 126/2007 y 135/2007—, se declaró la invalidez de los artículos impugnados relativos al tema denominado derecho por el servicio de alumbrado público que prestan los municipios, porque, en esencia, no obstante que los diversos artículos impugnados denominaban a las contribuciones impuestas como "derechos", lo cierto es que materialmente se trataban de impuestos sobre el consumo de energía eléctrica, tributos que compete de manera exclusiva establecer a la Federación, por lo que se determinó que se transgredía lo previsto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a) de la Constitución Federal, declarándose la invalidez de las diversas normas impugnadas en cada uno de los asuntos.

Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 87/2007, también se declaró la invalidez del artículo impugnado relativo al derecho por el servicio de alumbrado público, pero por diversa razón que en las anteriores acciones de inconstitucionalidad. Fue básicamente porque no existió una determinación del método para llegar a cobrar este servicio, y por tanto, se estimó que el artículo impugnado es violatorio del artículo 16 constitucional, así como del artículo 31 fracción IV, al no establecer fundamento para la determinación de la base para el cobro de este derecho, pues se dejaba al Ayuntamiento fijar la fórmula por la

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2007, Y ANÁLOGAS.

En sesión de veintiuno de junio de dos mil siete, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, inició la discusión de un paquete de treinta y cinco acciones de inconstitucionalidad¹ promovidas por el Procurador General de la República relativas al tema del derecho por el servicio de alumbrado público y multas fijas.

En el primero de los asuntos resueltos —acción de inconstitucionalidad 15/2007—, el Tribunal Pleno resolvió respecto del tema de alumbrado público, que la contribución establecida por la prestación de tal servicio, atendiendo a la base imponible utilizada para calcular dicha contribución —considerando el costo global generado por la prestación del servicio otorgado por el Municipio—, es un derecho y no un impuesto.

En tal virtud, se determinó que no se estableció un tributo que corresponda a la exclusiva competencia de la Federación, por lo que no se transgrede el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Federal; de la misma forma, se determinó que dicha contribución no vulnera los artículos 16 y 31, fracción IV,

¹ Asuntos de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos: Acciones de inconstitucionalidad 15/2007, 87/2007, 96/2007, 24/2007, 51/2007 y 132/2007 (en ese orden se listaron).

Asuntos del Ministro José Ramón Cossío Díaz: Acciones de Inconstitucionalidad 5/2007, 14/2007, 68/2007, 95/2007, 23/2007, 131/2007, 32/2007, 41/2007, 50/2007, 59/2007, 77/2007, 88/2007, 104/2007 y 113/2007.

Asuntos del Ministro Genaro David Góngora Pimentel: Acciones de Inconstitucionalidad 38/2007, 45/2007, 54/2007, 72/2007, 117/2007, 51/2007, 27/2007, 108/2007, 9/2007, 18/2007, 63/2007, 90/2007, 99/2007, 129/2007 y 135/2007.

las autoridades bajas como por las altas autoridades...

El C. Múgica...

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

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

...

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

...

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

...

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

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS



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

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

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

porque la ley, en el sentido que lo propone la Comisión, así lo aconseja, e inmediatamente la autoridad federal ampararía a aquel individuo contra atropellos o abusos de la autoridad administrativa. Yo creo, señores, que está ya suficientemente debatido el punto y que la Comisión no incurrirá en las censuras de esta Asamblea si presenta el dictamen otra vez en este mismo sentido en la parte relativa..."

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

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

Por estas razones de carácter constitucional, la multa fija no siempre será excesiva, o bien, la multa que oscile entre diversos

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

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

El artículo extiende la misma teoría en lo que se refiere al pago de impuestos o multas, lo cual motiva una impugnación que ha sido presentada a

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