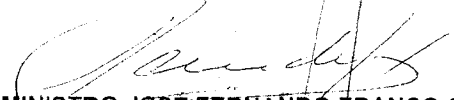


Así, en esos supuestos, la inconstitucionalidad de la multa no deberá declararse en automático solamente por no haberse determinado un mínimo y un máximo, sino cuando por la naturaleza y características de la infracción, el monto fijo determinado resulte irracional o desproporcionado frente a la naturaleza 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



BOLETÍN OFICIAL



Órgano de Difusión del Gobierno del Estado de Sonora
Secretaría de Gobierno
Dirección General del Boletín Oficial y Archivo del Estado

CONTENIDO FEDERAL

Resolución y el Voto Concurrente de la Acción de Inconstitucionalidad 132/07
tramitada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
en Acato al Punto Cuarto de la Misma

TOMO CLXXX
HERMOSILLO, SONORA

NUMERO 24 SECC. III
JUEVES 20 DE SEPTIEMBRE DEL AÑO 2007



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2007
PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

MINISTRA PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.
SECRETARIOS: FERNANDO SILVA GARCÍA.
ALFREDO VILLEDA AYALA.

Vo. Bo.

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



VISTOS: X
RESULTANDO:

PRIMERO.- Por oficio presentado el treinta de enero de dos mil siete, en el domicilio particular de la licenciada Fabbiola León Contreras, funcionaria autorizada para recibir promociones de término fuera del horario de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eduardo Medina Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 83 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Guaymas, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, emitida y promulgada por el Congreso y Gobernador de dicho Estado, respectivamente, la que fue publicada en el Boletín Oficial de la Entidad el treinta y uno de diciembre de dos mil seis. Dicho precepto establece lo



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 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.

COPIA SIN VALOR



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.

"Artículo 83.- Por la prestación del servicio de alumbrado público, los consumidores de energía eléctrica, pagarán un derecho equivalente al 3% sobre el importe del consumo señalado en los recibos que, por la prestación del servicio de energía eléctrica expida la Comisión Federal de Electricidad.

Tratándose de propietarios o poseionarios de predios baldíos, urbanos y suburbanos, pagarán un derecho equivalente al .05% del valor catastral del predio, y los propietarios de predios que hayan resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional con lo establecido en el primer párrafo de este artículo, pagarán un derecho equivalente al .08% del valor catastral del predio. Cuando el importe resulte menor a la mitad del salario mínimo diario general vigente en la cabecera municipal se aplicará ésta como cuota mínima anual. Este derecho será cobrado junto con el pago del impuesto predial."

SEGUNDO.- El promovente de esta acción estima que la disposición legal impugnada es violatoria de los artículos 16, 31, fracción IV, 73, fracción XXIX, sección 5°, inciso a) y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.- En su único concepto de invalidez, el Procurador General de la República argumenta que el artículo 83 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Guaymas, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, es violatorio de los artículos 16, 31, fracción IV, 73, fracción XXIX,



sección 5°, inciso a) y 124 de la Constitución Federal, por lo siguiente:

a) De conformidad con los artículos 40, 41, 42 y 124 de la Constitución Federal, el Estado Mexicano se constituye en una República Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Ley Fundamental, por lo que si bien los Estados pueden crear su propio sistema jurídico no deben contravenir las disposiciones del Pacto Federal en el que se establecen competencias residuales, de acuerdo con lo cual, todas aquellas facultades que no están expresamente otorgadas

la Federación, corresponden a los Estados.

b) En relación con lo anterior, de la interpretación literal del artículo 73, fracción XXIX, sección 5°, inciso a) de la Constitución Federal, se desprende que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión establecer contribuciones en materia de energía eléctrica.

c) El artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, regula los principios que deben regir en materia tributaria, esto es, legalidad, reserva de ley, destino de gasto público y de proporcionalidad y equidad tributaria, los cuales además de ser garantías individuales, enuncian las características que deben llevar a construir un concepto jurídico de tributo o contribución.

d) En términos de lo previsto por el artículo 5° del Código Fiscal de la Federación, las contribuciones deben tener ciertos elementos, tales como sujeto, objeto, base, tasa o tarifa y época de pago.

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 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.

EUPRE
SECRETARÍA

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 soamente vivía con un mísero sueldo, por decirlo así. Glosando el asunto de esa manera, podremos citar muchos ejemplos y poder llegar a la conclusión definitiva de que si se deja el artículo tal como está, se prestará a muchos abusos tanto por las autoridades bajas como por las altas autoridades...

El C. Múgica...

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

facultad administrativa para calificar una multa, teniendo en consideración la categoría del que infringe la disposición, como dije antes; para un individuo pobre que infringe un bando de policía en la misma forma que lo infringe un adinerado, una multa de cincuenta pesos es excesiva, y para un rico no lo es, y se dará el gusto de seguir infringiéndolo, porque no se sentirá castigado por una pena mínima, que para un individuo de la categoría social de nosotros, para un pobre, sí sería pena. Por esa razón, la Comisión considera que la multa así tiene un punto de verdadera justicia de verdadera liberalidad.

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

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

...
El C. Múgica: Señores diputados: Aunque el dictamen a discusión ha sido retirado, en lo cual consintió esta Asamblea, aunque no lo haya declarado así la Presidencia, a quien respetuosamente pido lo haga, inmediatamente que yo termine de hablar quiero contestar las últimas objeciones, que no han versado más que sobre la limitación de la multa. Dice el señor diputado Jara,

De acuerdo con el artículo 2° del citado Código, los tributos se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, siendo estos últimos las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

e) Si bien el artículo 115, fracción III, inciso b) de la Constitución Federal, prevé que el Municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado, dicha facultad no puede extenderse para que el Municipio pueda, a través de su Ley de Ingresos, cobrar impuestos por el consumo de energía eléctrica.

f) En este entendido, el precepto que se tilda de inconstitucional, al conformar la base del gravamen de acuerdo al importe del consumo de energía eléctrica, trastoca los artículos constitucionales mencionados, toda vez que no se está pagando por la prestación del servicio otorgado por el Municipio en sus funciones de derecho público, sino en relación a lo que el contribuyente consume de fluido eléctrico, es decir, que a mayor consumo, la base gravable aumenta y, por ende, crece el pago del tributo y a la inversa.

De este modo, la base se establece de acuerdo a la capacidad contributiva, en relación con el consumo de energía eléctrica, lo cual no corresponde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado, sino a un hecho o acto ajeno que tiende a gravar la capacidad tributaria de quienes utilizan el servicio.

Apoya su razonamiento en el criterio sustentado por este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2006,

Como en las tesis de jurisprudencia 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 ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN." y "ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2003, QUE PREVEN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN."

g) Por otra parte, con relación a la transgresión del artículo fracción IV constitucional, destaca que el artículo 83 impugnado en su párrafo segundo dispone que los derechos por servicios de alumbrado público, en relación a los predios baldíos, urbanos y suburbanos, así como aquellos predios que hayan resultado favorecidos, por resolución constitucional, son establecidos, en cuanto a su cobro, sobre el valor catastral.

Ello implica que los derechos que se causen por concepto de alumbrado público, no atienden al costo global real del servicio proporcionado, sino a la capacidad económica del contribuyente (0.5 y 0.8 al valor catastral del predio de que se trate), lo cual se traduce en el supuesto de que al valer más un predio, el pago por el servicio será mayor.

De ahí que no se satisface el principio de equidad tributaria, ya que las personas pagarán el servicio teniendo como base la capacidad económica del contribuyente, de tal manera que dicho monto no resulta ser el mismo para todos los gobernados,

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

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

La intención del Poder Constituyente fue clara en el sentido de que a la multa no se podía establecer un límite aritmético ya que cualquier abuso en su imposición quedaría prohibido en el artículo 22 de la Constitución Federal, sin embargo, al igual que su similar de la Constitución de 1857, no definió a la multa excesiva aunque sí se dieron valiosos elementos en el debate parlamentario sobre tal aspecto que permiten obtener conclusiones en relación con ese tema.

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

"EL C. Rivera Cabrera..."

Yo digo, señores: ¿quién podrá determinar el límite fijo de ese exceso a que se refiere la consideración de la Comisión? Para unos, una cantidad sería un límite excesivo y para otros sería demasiado corto. Por tanto repito, el artículo tal como está, se presentaría a innumerables abusos y voy a permitirle 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;

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 o trascendentales."

SUPRE.
JUSTICIA
SECRETARIA

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 pesos' de multa..."

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

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.

fijándose en desigualdad de circunstancias para cada categoría de prestatarios del servicio.

En la norma combatida se establece que el cobro del servicio de alumbrado público se llevará a cabo tomando en cuenta la capacidad económica del particular, por lo que estando en el entendido de que se trata de un derecho, se vislumbra la existencia de un elemento ajeno a la naturaleza de dicha contribución, lo que se traduce en la violación a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria consagrados en el artículo 31, fracción IV constitucional.

h) La garantía de legalidad prevista por el artículo 16 de la Constitución Federal, obliga a toda autoridad a que sus actos se encuentren fundamentados y motivados, requisitos que tratándose de leyes se cumplen, el primero de ellos, cuando el Poder Legislativo actúa dentro de los límites que la Constitución le confiere y, el segundo, cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas.

Apoya sus argumentos en la tesis de jurisprudencia de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.", con lo que concluye que el legislativo sólo puede emitir normas cuyo ámbito espacial, material y personal de validez corresponda a la esfera de las atribuciones de ese órgano.

i) Por todo lo anterior, concluye que al no estar facultado el Congreso del Estado para fijar un impuesto en materia de energía eléctrica, actuó fuera de los límites de las atribuciones que le confiere la Constitución Federal, transgrediendo los artículos 16 y 124 de ese ordenamiento, toda vez que fue más allá de su esfera de competencia y, en consecuencia, vulnera el diverso artículo



acción XXIX, sección 5°, inciso a) de la propia Norma Fundamental.

CUARTO.- Mediante proveído de primero de febrero de dos mil siete, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 132/2007 y, por razón de turno, designó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para que actuara como instructora en el procedimiento.

Por auto de dos de febrero siguiente, la Ministra instructora admitió la acción relativa, ordenó dar vista al órgano Legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.



QUINTO.- Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada, al rendir sus informes manifestaron en esencia lo siguiente:

Poder Legislativo del Estado de Sonora (Presidente de la Diputación Permanente del Congreso del Estado):

1.- El promovente no acredita la personalidad con que se ostenta, pues pretende probar su carácter de Procurador General de la República sólo con el nombramiento expedido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. De los artículos 76, fracción II y 89, fracción IX de la Constitución Federal, se desprende que el nombramiento del Procurador General de la República se constituye de diversos actos en donde intervienen poderes distintos; en un primer momento, el titular del Ejecutivo nombra a quien debe ocupar el cargo y, en segundo lugar, el Senado de la República puede o no ratificar dicho nombramiento,

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
ACORTE DE JUSTICIA FEDERAL
MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2007,
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 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 función constitucional 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.



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

Firman el Ministro Presidente, la Ministra Ponente y el Secretario General de Acuerdos, licenciado José Javier Aguilar Domínguez, que autoriza y da fe.

MINISTRO PRESIDENTE:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA

MINISTRA PONENTE:

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ

razón por la cual no resulta suficiente ni legal la acción por separado de uno solo de los poderes que deben intervenir en el nombramiento del funcionario señalado.

Por tanto, debe demostrarse no sólo el nombramiento otorgado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicho nombramiento fue ratificado por el Senado de la República; al no exhibir el documento o acuerdo emitido por éste último, la personalidad con que se ostenta no se encuentra probada, por lo que debe sobreseerse la presente acción.

2.- El hecho de establecerse un monto específico (en salarios mínimos) en las leyes de ingresos respectivas, por sí solo no resulta desproporcional y no debe considerarse como fijo, toda vez que el mínimo de multa a aplicarse que debe tomar en cuenta la autoridad, está estrechamente relacionado con el artículo 22 constitucional, pues en él se establece el monto mínimo que debe cobrarse a aquellas personas que demuestren ser obreros asalariados, obteniendo así como elemento mínimo a aplicarse, un salario mínimo o jornal y una multa máxima equivalente a los salarios mínimos establecidos en la ley impugnada.

3.- Con relación al derecho de alumbrado público, los elementos esenciales del tributo: sujeto, objeto, base y época de pago, se establecen en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sonora, mientras que la tasa se prevé en la Ley de Ingresos de cada Municipio, cuya vigencia es anual. Por tanto, para decidir sobre la procedencia de la presente acción, debe tomarse en consideración que si no se demandó oportunamente la inconstitucionalidad de la citada Ley de Hacienda Municipal en relación con el tributo de mérito, éste debe considerarse consentido tácitamente.

4.- Además, deberá declararse inoperante el concepto de invalidez hecho valer, en virtud de que al no haber impugnado la Ley de Hacienda Municipal referida, se deben tener por consentidos los elementos del tributo. La acción intentada de manera expresa no impugna o plantea alguna inconformidad con la tasa del 3% establecida en la Ley de Ingresos impugnada, aún cuando en este caso opera la novedad formal de la norma. Por tanto, al no haberse impugnado en tiempo y forma los demás elementos que integran el tributo y en la acción que nos ocupa no se establece ninguna inconformidad respecto a la tasa del 3% establecida, lo procedente es declarar la inoperancia de los conceptos de invalidez planteados.

Poder Ejecutivo del Estado de Sonora (Gobernador Constitucional):

1.- Es infundado el concepto de invalidez planteado por el promovente, toda vez que el precepto impugnado no es en sí un impuesto, sino un derecho, cuyo cobro resulta de la prestación del servicio de alumbrado público por parte del Municipio, en base al artículo 115, fracciones III, inciso b) y IV de la Constitución Federal.

2.- Una de las funciones primordiales del Estado y los Municipios en su jurisdicción, es la de proporcionar seguridad pública a la sociedad y evitar daños a la población; para lograrlo, entre otros servicios y funciones de derecho público que la Constitución le confiere, consiste en prestar el servicio de alumbrado público; para proporcionarlo, se requiere la realización de inversiones y, para poder cubrir el pago de la energía eléctrica que ello conlleva, se requiere obtener ingresos de la sociedad.

diciembre de dos mil seis, en los términos precisados en el considerando quinto de la presente resolución.

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

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

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

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia; el señor Ministro Cossío Díaz formuló salvedades respecto de algunas de las consideraciones y la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas reservó su derecho de formular, en su caso y oportunidad, voto concurrente.

Fue ponente la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

Municipio de Guaymas, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete.

En tal virtud, al haberse declarado la invalidez del precepto impugnado por los motivos expuestos, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos planteados por el promovente, tendientes a evidenciar que ese dispositivo es contrario a diversos preceptos constitucionales. Resulta aplicable la jurisprudencia número P./J.37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ²²."

La declaratoria de invalidez del artículo 83 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Guaymas, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, surtirá efectos a partir del día siguiente de la legal notificación de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Sonora.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.- Se declara la invalidez del artículo 83 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Guaymas, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad, el treinta y uno de

²² Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIX, Junio de 2004. Tesis: P./J. 37/2004. Página: 863. Texto del criterio: "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto."

3.- A fin de obtener los ingresos requeridos para cubrir el pago señalado, se cobra al ciudadano un monto que se estima en el porcentaje aludido en el precepto impugnado, teniendo como parámetro para su cobro el monto de lo consumido por energía eléctrica, sin que ello lo convierta en un impuesto al consumo de energía eléctrica, pues el cobro se hace por la prestación del servicio de alumbrado público, con lo que el ciudadano cumple con la obligación prevista por el artículo 31, fracción IV constitucional, de contribuir a los gastos públicos.

4.- No se cobra un impuesto al consumo de energía eléctrica y, por tanto, no se vulneran los artículos 73, fracción XXIX, numeral 5°, inciso b) y 124 de la Constitución Federal, ni se invade la esfera de atribuciones de la Federación, ya que la ley impugnada constituye un catálogo de los ingresos públicos contributivos y no contributivos que el Municipio requiere para cubrir su presupuesto anual, cuantificando para tales efectos el derecho por alumbrado público en un porcentaje de lo que se programa percibir en el ejercicio fiscal.

5.- Tampoco se transgrede el artículo 31, fracción IV constitucional, ya que el cobro por el servicio de alumbrado público tiene la naturaleza de ser un derecho, o inclusive de considerarse como un aprovechamiento que percibe el Municipio y no un impuesto al consumo de energía eléctrica; en ese aspecto, no se obliga a cumplir los requisitos tributarios que contempla dicho precepto constitucional, en virtud de que su naturaleza no es de orden fiscal, sino administrativa, por lo que no le son aplicables esos principios tributarios.

SEXTO.- Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, se declaró cerrada la



instrucción y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el Procurador General de la República plantea la posible contradicción entre el artículo 83 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Guaymas, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones IV y V del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, el cómputo del plazo de treinta días naturales para ejercitar la acción de inconstitucionalidad debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó en el medio de difusión oficial la norma impugnada.

¹ "ARTÍCULO 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos todos los días son hábiles."

la aplicación de las tasas del .05% o .08% sobre el valor catastral del predio respectivo, el monto será distinto en todos los casos, generando cantidades diferentes para cada contribuyente.

Incluso, se hace más evidente el trato inequitativo y desproporcional por parte de la norma, porque establece dos tasas distintas a aplicarse sobre el valor catastral del predio, dependiendo de que se trate de propietarios o poseedores de predios baldíos, urbanos o suburbanos (.05%) o de propietarios de predios que hubieren resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional en contra de lo establecido en el primer párrafo del artículo 83 analizado (.08%), sin que sea ésta una razón objetiva de distinción entre ambos tipos de causantes que reciben en última instancia un mismo servicio por el que tendrán que pagar cantidades disímiles; es decir, no se atiende al costo global del servicio prestado, pues si bien los derechos necesariamente deben fijarse con exactitud matemática en relación con el costo del servicio prestado, sí deben guardar vinculación con éste.

En tales condiciones, el segundo párrafo del artículo 83 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Guaymas, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, no cumple con los requisitos de proporcionalidad y equidad establecidos en el artículo 31, fracción IV de la Constitución General de la República.

En estas condiciones, al ser violatorio de los dispositivos constitucionales señalados, debe declararse la invalidez del artículo 83 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del

causen derechos en diversa cuantía, lo cual, como se dijo, es contrario a las garantías tributarias señaladas, pues se fija el monto del derecho en términos de la capacidad contributiva del destinatario del servicio, lo que da una escala de mínimos a máximos en función de dicha capacidad del causante, por el valor catastral del predio respectivo, siendo esto aplicable a los impuestos, pero de ninguna manera a los derechos cuya naturaleza es distinta.

Sobre el particular, puede darse el caso de que dos contribuyentes de este servicio, propietarios (o en su caso poseedores), de distintos tipos de predio según la clasificación que hace el precepto, esto es, predios baldíos, urbanos o suburbanos, sujetos a la tasa del .05%, o bien, en relación con aquellos predios cuyo propietario hubiere resultado favorecido al amparo de una resolución constitucional respecto de lo establecido en el primer párrafo del artículo 83, sujetos a la tasa del .08%, en ambos casos sobre el valor catastral del predio, perciban los mismos beneficios que reporta la prestación del servicio de alumbrado público por parte del Municipio, pero que por el valor catastral del predio respectivo, o por la sola circunstancia de haber obtenido una resolución constitucional favorable al contribuyente respecto de lo dispuesto por el primer párrafo del precepto, necesariamente se presentará la consecuencia de que unos se sitúen en el caso de la tasa del .05% y otros en la del .08%, lo cual elevaría la cuantía a pagar, por la recepción del mismo servicio.

Por consiguiente, los causantes no pagarán una cuota acorde con el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio, pues desde el momento en que se determina mediante

Asimismo, conforme al criterio sostenido por el Pleno en la sesión de cuatro de mayo de dos mil seis, derivado de la acción de inconstitucionalidad 25/2004, las acciones podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, acorde con lo dispuesto por el segundo párrafo, de la fracción II, del artículo 105 constitucional, por lo que se abandonó el criterio sostenido por el Pleno en la sesión de veintisiete de octubre de dos mil cinco, derivado de la acción de inconstitucionalidad 21/2005.

Ahora bien, el Decreto por el que se dio a conocer el precepto impugnado, fue publicado en el Boletín Oficial de la Entidad el domingo treinta y uno de diciembre de dos mil seis y, por tanto, el plazo para ejercer esta vía inició el primero de enero de dos mil siete y concluyó el martes treinta del mismo mes y año, de conformidad con el artículo 60 antes referido.

Diciembre de 2006

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

Enero de 2007

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



En este tenor, toda vez que el oficio de la acción de inconstitucionalidad se recibió en el domicilio particular de la licenciada Fabbiola León Contreras, funcionaria autorizada para recibir promociones de término fuera del horario de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el martes treinta de enero del año en curso, según se advierte de la certificación que obra al reverso de la foja dieciocho de autos, es decir, el último día del plazo señalado para tal efecto, es evidente que su presentación fue oportuna.

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

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

Ahora bien, de acuerdo con lo previsto por el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal³, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 83 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Guaymas, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, ordenamiento

² Foja diecinueve del expediente.

³ "ARTÍCULO 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...).

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

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

(...).

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

impuesto cuya regulación es de competencia exclusiva de la Federación, pues *prima facie* podría considerarse que la base pretendida por el legislador local se refiere a un aspecto de competencia atinente a las entidades federativas, esto es, la propiedad raíz. En este caso se refiere -dicha inconstitucionalidad-, precisamente a la circunstancia de que la norma, al establecer el derecho respectivo, incluye un elemento ajeno a su naturaleza jurídica, en tanto se prevé como base el valor catastral del predio respectivo, componente que, como se destacó antes, corresponde a un impuesto.

En efecto, la norma pretende establecer un derecho (contribución), por la prestación del servicio de alumbrado público, conforme al cual, tratándose de propietarios o poseedores de predios baldíos, urbanos y suburbanos, debe cuantificarse mediante una tasa de .05% del valor catastral del predio, o tratándose de propietarios de predios que hubieren resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional respecto de lo establecido en el primer párrafo del propio artículo 83, mediante una tasa de .08% del valor catastral del predio.

En ese aspecto, se trata de una contribución contraria a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que rigen a los derechos, porque no toma en cuenta el costo global del servicio que presta el Estado -en este caso el Municipio-, sino un elemento ajeno, como es el valor catastral del predio, lo que conduce a que por un mismo servicio los contribuyentes pagarán una mayor o menor cantidad, dependiendo del valor catastral del inmueble, e incluso de que exista de por medio una resolución constitucional en contra de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 83 impugnado, provocándose que por el mismo servicio

Por otra parte, y dada la conclusión a que este Tribunal Pleno ha arribado con relación al precepto impugnado en su primer párrafo, no pasa desapercibido que el efecto producido por tal determinación sería que los destinatarios del servicio de alumbrado público del Municipio se ubicaran en el supuesto señalado por el segundo párrafo del mismo dispositivo, debiendo pagar los derechos respectivos conforme al mecanismo que señala.

Con relación a esta parte del precepto el Procurador General de la República sostiene que transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributarias contenidas en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, porque no atiende al costo real del servicio proporcionado, sino a la capacidad económica del contribuyente (0.5 y 0.8 al valor catastral del predio de que se trata), pues en la especie se traduce en el supuesto de que al tener más un predio, el pago por el servicio será mayor, lo que trae como consecuencia que dicho monto no resulta ser el mismo para todos los gobernados, fijándose en desigualdad de circunstancias para cada categoría de contribuyentes.

En efecto, tal como se ha puesto de manifiesto en líneas precedentes, en el párrafo segundo del artículo 83 de la ley impugnada, de igual forma se establece materialmente un impuesto sobre el valor catastral del predio de que se trate, y no propiamente un derecho sobre la prestación del servicio de alumbrado público por parte del Municipio.

La razón de que esta circunstancia lleve a concluir en la inconstitucionalidad de la porción normativa señalada, no es, como en el caso anterior, por corresponder en realidad a un

que tiene el carácter de estatal, el Procurador General de la República cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoyan la conclusión anterior, las tesis de jurisprudencia número P./J. 98/2001 y P./J.92/2006, de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES⁴." y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA ESTÁ LEGITIMADO PARA SOLICITAR LA INVALIDEZ DE UNA LEY MUNICIPAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO ESTATAL⁵."

CUARTO.- El Presidente de la Diputación Permanente de Congreso del Estado de Sonora, al rendir su informe, aduce que el promovente de la presente acción de inconstitucionalidad no

⁴ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIV, Septiembre de 2001. Tesis: P./J. 98/2001. Página: 823. Texto del criterio: "El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna."

⁵ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXIV, Julio de 2006. Tesis: P./J. 92/2006. Página: 818. Texto del criterio: "El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la facultad del Procurador General de la República para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales, estatales o del Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por México. Por otra parte, para determinar la calidad de la norma general impugnada (federal, estatal o del Distrito Federal), debe atenderse al órgano que la expidió, no al ámbito espacial de aplicación que tenga. En esa virtud, se concluye que el referido Procurador está legitimado para solicitar la invalidez de una Ley de Ingresos Municipal, en tanto es expedida por el Congreso Estatal de conformidad con el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, pero no respecto de disposiciones generales emitidas por el Ayuntamiento respectivo, como es el Bando de Policía Municipal."

presenta la personalidad con que se ostenta, al no exhibir, además del nombramiento extendido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el documento o acuerdo donde conste que posteriormente fue ratificado por el Senado de la República; por tanto, sostiene que debe declararse el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad.

Es infundado tal planteamiento, pues tal como quedó de manifiesto en el considerando anterior, el promovente de la presente instancia constitucional cuenta con la legitimación necesaria para impugnar el artículo 83 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Guaymas, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete.

En efecto, Eduardo Medina Mora Icaza acreditó su designación como Procurador General de la República, con la certificación del nombramiento expedido a su favor por el Presidente de la República (foja diecinueve del expediente), en el cual se lee lo siguiente:

**"C. Licenciado
Eduardo Tomás Medina Mora Icaza,
Presente.**

Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confieren los artículos 89, fracción IX, y 102, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considerando que cumple los requisitos que establece este último precepto y que ha sido ratificado por el Senado de la República, he tenido a bien designarlo Procurador General de la República.

Lo que en realidad dispone el precepto constitucional señalado, es que a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se permite a las entidades federativas recibir participaciones federales en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal; en el caso particular, se les autoriza a percibir ingresos de los recursos obtenidos a través de contribuciones especiales en materia de energía eléctrica (impuesto establecido por la Federación), pero al mismo tiempo, se impone a las legislaturas locales la obligación de fijar el porcentaje que corresponderá a los Municipios, respecto de dichos ingresos por concepto de impuesto sobre energía eléctrica.

En tales condiciones, queda claro que el precepto constitucional señalado, no establece una competencia concurrente en materia de contribuciones sobre energía eléctrica, sino sólo un sistema de distribución de participaciones federales por ese concepto a las entidades federativas y de éstas a los Municipios.

Al respecto, conviene tener presente el criterio de rubro: "IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS"²¹.

²¹ Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. 151-156 Primera Parte. Página: 149. Texto del criterio: "Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124); b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118)."

como una excepción a las prohibiciones para las entidades legislativas para decretar impuestos, contribuciones o gravámenes locales o municipales en materia de energía eléctrica, el poder establecer derechos por servicios de alumbrado público que cobren los municipios, aún cuando para su determinación se utilice como base el consumo de energía eléctrica.

Sobre lo anterior, cabe destacar que el artículo 73, fracción XXIX, último párrafo de la Constitución Federal²⁰ establece que las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales entre las que se encuentran las relativas a energía eléctrica en la proporción que la ley secundaria federal lo determine, y que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

En términos de lo que se ha venido exponiendo, lo anterior no significa que las entidades federativas tengan competencia concurrente con la Federación para que, a través de las legislaturas locales, fijen impuestos u otras contribuciones sobre energía eléctrica; por el contrario, al ser una materia de competencia exclusiva de la Federación, ésta es la única facultada para establecer contribuciones especiales en ese rubro.

V.- Dividendos, intereses o utilidades que representan o perciban las empresas que señala la fracción anterior.

Se exceptúa de lo dispuesto en las fracciones anteriores, el impuesto a la propiedad privada que grava la tierra, pero no las mejoras y la urbana que pertenezca a las plantas productoras e importadoras así como los derechos por servicios de alumbrado público que cobren los municipios, aun cuando para su determinación se utilice como base el consumo de energía eléctrica."

²⁰ Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

(...) XXIX.- Para establecer contribuciones:

(...) Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica: (...)."

Sufragio Efectivo. No Reelección

Palacio Nacional, a 7 de diciembre de 2006.

Rúbrica."

De la transcripción que antecede, se desprende que el Titular del Ejecutivo Federal, en uso de sus facultades constitucionales y previa ratificación del Senado de la República, designó en ese cargo al licenciado Eduardo Medina Mora Icaza; por tanto, resulta innecesario que el promovente de la acción de inconstitucionalidad exhibiera documento adicional en el que constara dicha ratificación, pues del propio nombramiento expedido a su favor se desprende tal circunstancia.

Por otra parte, el Congreso del Estado de Sonora aduce que en la Ley de Hacienda Municipal del Estado, se establece el sujeto, objeto, base y época de pago del derecho de alumbrado público, mientras que la tasa se prevé en la Ley de Ingresos del Municipio; por tanto, sostiene que si no se demandó oportunamente la inconstitucionalidad de la citada Ley de Hacienda Municipal en relación con el tributo de mérito, éste debe considerarse consentido tácitamente.

Para dar contestación al planteamiento señalado, cabe destacar que, en efecto, la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sonora, en sus artículos 108, 109, 110, 110-bis y 111⁶, prevé

⁶ "ARTICULO 108.- Por la prestación del servicio de alumbrado público, los consumidores de energía eléctrica pagarán un derecho conforme a la tasa que apruebe el Congreso del Estado en leyes de ingresos de los Ayuntamientos, sobre el importe del consumo señalado en los recibos que por la prestación del servicio de energía eléctrica expida la Comisión Federal de Electricidad.

Tratándose de propietarios o poseedores de predios baldíos, urbanos y suburbanos, pagarán un derecho que estará en función del valor catastral de cada predio, conforme a las tarifas que apruebe el Congreso del Estado en las leyes de ingresos de los Ayuntamientos."

"ARTICULO 109.- Los Ayuntamientos de los municipios del Estado, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Gobierno y Administración Municipal, podrán celebrar convenios con la comisión federal de electricidad, para el efecto de que sea esta entidad de la administración pública federal, quien recaude la contraprestación señalada, tratándose de propietarios o poseedores de predios que cuentan con servicio medido o facturado de



los elementos esenciales del derecho de alumbrado público, en tanto que el artículo 83 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Guaymas, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, regula una tasa aplicable del 3% sobre el importe del consumo de energía eléctrica por la prestación del servicio de alumbrado público.

Sin embargo, contrariamente a lo expuesto por el Congreso Local, cabe puntualizar que para analizar la constitucionalidad del artículo 83 de la ley impugnada en la presente instancia constitucional, no era menester que se reclamaran de forma conjunta todas las disposiciones que regulan el derecho de que se trata, según las prevenciones del artículo 41, fracción IV de la Reglamentaria de las Fracciones IV del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷.

En consecuencia, la invalidez que en su caso se llegara a declarar respecto de la norma que, de manera aislada, se haya impugnado en la vía de acción de inconstitucionalidad, implicaría

energía eléctrica, y realice el entero en la Tesorería Municipal, en los términos que se convengan.”

“ARTICULO 110.- La suma del derecho del servicio de alumbrado público es mensual, pero su importe se pagará, en el caso de existir el Convenio a que se refiere el artículo anterior, en las fechas que señalen los recibos que expida la Comisión Federal de Electricidad.”

“ARTICULO 110 BIS.- De no celebrarse el convenio a que se refiere el artículo 109 del presente ordenamiento y en los casos de todos aquellos propietarios y/o poseedores de predios urbanos y suburbanos que no cuenten con servicio medido o facturado de energía eléctrica, pagarán los derechos correspondientes, trimestralmente, en los primeros quince días de los meses de marzo, junio, octubre y diciembre de cada año, en las oficinas recaudadoras de la Tesorería Municipal o en las instituciones autorizadas para el efecto, de acuerdo a la tarifa que para predios baldíos, urbanos y suburbanos, apruebe el Congreso del Estado en las leyes de ingresos de los Ayuntamientos.”

“ARTICULO 111.- El servicio a que se refiere este Capítulo es de utilización obligatoria.”

“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

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

(...).”

De igual forma, se pronunció este Tribunal Pleno al resolver en sesión pública de veintisiete de octubre de dos mil cinco, por unanimidad de nueve votos¹⁸, las acciones de inconstitucionalidad 21/2005, 22/2005 y 23/2005; en sesión pública de treinta de mayo de dos mil seis, por unanimidad de once votos, las acciones de inconstitucionalidad 10/2006, 11/2006 y 12/2006; en sesión pública de primero de junio de dos mil seis, por unanimidad de once votos, la acción de inconstitucionalidad 16/2006; y en sesión pública de cinco de junio de dos mil seis, también por unanimidad de once votos, las acciones de inconstitucionalidad 14/2006, 15/2006, 17/2006, 18/2006, 19/2006, 20/2006, 21/2006, 22/2006 y 23/2006.

No obsta a la conclusión alcanzada, el hecho de que el artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado¹⁹ establece

términos del artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, la tesis jurisprudencial temática P./J. 6/88 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 ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN.’

¹⁸ No asistieron los señores Ministros Presidente Mariano Azuela Güitrón y Genaro David Góngora Pimentel, por estar cumpliendo con comisiones de carácter oficial.

¹⁹ “ARTICULO 42.- Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los impuestos que los Estados o el Distrito Federal tengan establecidos o establezcan sobre enajenación de construcciones por las que deba pagarse el impuesto al valor agregado.

En ningún caso lo dispuesto en el artículo anterior, se entenderá limitativo de la facultad de los Estados y del Distrito Federal para gravar con impuestos locales o municipales la propiedad o posesión del suelo o construcciones, o la transmisión de propiedad de los mismos o sobre plusvalía o mejoría específica, siempre que no se discrimine en contra de los contribuyentes del impuesto al valor agregado.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no se aplicará respecto de la enajenación de los certificados de participación inmobiliarios no amortizables a que se refiere el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 9o. de esta Ley.

Tratándose de energía eléctrica las entidades federativas no podrá (sic) decretar impuestos, contribuciones o gravámenes locales o municipales, cualquiera que sea su origen o denominación, sobre:

I.- Producción, introducción, transmisión, distribución, venta o consumo de energía eléctrica.

II.- Actos de organización de empresas generadoras o importadoras de energía eléctrica.

III.- Capitales invertidos en los fines que expresa la fracción I.

IV.- Expedición o emisión por empresas generadoras e importadoras de energía eléctrica, de títulos, acciones u obligaciones y operaciones relativas a los mismos.

En ese sentido se ha pronunciado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual se corrobora con las jurisprudencias del Tribunal Pleno y de la Segunda Sala, de números P.J. 6/88 y 2ª./J. 25/2004, cuyos rubros señalan, respectivamente: "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 ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN"¹⁶ y "ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003, QUE PREVÉN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN"¹⁷.

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: I. Gaceta del Poder Judicial de la Federación. Segunda Parte-I, Enero a Junio de 1988. Tesis: P./J. 6/88. Página: 134. Texto del criterio: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica, ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación íntima entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como estos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República."

¹⁷ Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIX, Marzo de 2004. Tesis: 2a./J. 25/2004. Página: 317. Texto del criterio: "La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 158/2002, estableció que si no se impugnó oportunamente la Ley de Hacienda para los Municipios de esa entidad federativa, que prevé los sujetos, objeto, base y época de pago de la "contribución especial por servicio de alumbrado público", debe tenerse por consentida, y que al emitirse anualmente las Leyes de Ingresos para cada Municipio de ese Estado, surge la posibilidad de impugnar en amparo sólo respecto de la tasa ahí prevista; ahora bien, en virtud de que los porcentajes de dicha tasa se hacen depender de las tarifas que para la venta del servicio público de energía eléctrica establece la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento, cuya emisión compete al ámbito federal, así como las contribuciones correspondientes según lo establece el artículo 73, fracciones X y XXIX, inciso 5o., subinciso a) de la Constitución Federal, cuando se impugnen las citadas leyes de ingresos, en cuanto a este elemento, también es aplicable, en

necesariamente la invalidez de todas aquellas normas, no sólo que dependan en sentido estricto de la norma impugnada, sino que se vean afectadas directamente en su sentido, alcance o contenido, por haberse modificado substancialmente las hipótesis normativas que prevén con la declaratoria de invalidez respectiva.

Bajo esa óptica jurídica, resulta infundada la pretensión del Congreso del Estado de Sonora, en el sentido de que al no combatirse la Ley de Hacienda Municipal del Estado, que regula los elementos esenciales del derecho de alumbrado público, se consintió tácitamente dicho tributo, porque al impugnarse y, en su caso, declararse la invalidez de la norma general que prevé el aspecto debatido, aunque no se hubieran combatido las demás disposiciones que lo regulan, su inconstitucionalidad generaría la invalidez del sistema o contexto normativo que regula relacionadamente dicho derecho, con independencia de que no se haya impugnado la totalidad de las disposiciones que lo conforman, pues se verán afectados en la misma medida.

Finalmente, el órgano legislativo de referencia sostiene que en la acción intentada no se impugna de manera expresa o no se plantea alguna inconformidad en contra de la tasa del 3% establecida en la Ley de Ingresos impugnada, aún cuando en este caso opera la novedad formal de la norma, lo que conduce a declarar la inoperancia de los conceptos de invalidez planteados.

Al respecto, debe señalarse que no asiste la razón a dicha autoridad, habida cuenta que el promovente de la acción de inconstitucionalidad sí hace valer argumentos jurídicos en contra del artículo 83 de la ley impugnada, conforme a los cuales estima que se transgreden los artículos 16, 31, fracción IV, 73, fracción XXIX, sección 5°, inciso a) y 124 de la Constitución Federal.



Cabe destacar que si bien no se hacen valer conceptos de invalidez específicos en contra de la tasa del 3% a que hace referencia el Congreso Local, tal circunstancia no es obstáculo para emprender el análisis constitucional de la norma impugnada con apoyo en los diversos argumentos expuestos por el Procurador General de la República.

En consecuencia, al haberse desestimado las causas de improcedencia hechas valer, y al no advertirse la actualización de alguna otra o motivo de sobreseimiento, se debe proceder al estudio de los conceptos de invalidez que hace valer el accionante.



QUINTO.- En el único concepto de invalidez planteado, la de promovente pretende evidenciar que:

A) El artículo 83 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Gastos del Municipio de Guaymas, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, es violatorio del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5°, inciso a) de la Constitución Federal, toda vez que, según aduce, en aquél se establece un impuesto al consumo de energía eléctrica, lo cual excede la competencia de la legislatura del Estado para fijar las contribuciones que deben recaudar los Municipios por el servicio de alumbrado público prevista por el artículo 115, fracción III, inciso b) de la Constitución Federal; y

B) El párrafo segundo del citado artículo 83, transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV constitucional, al disponer que los derechos por servicios de alumbrado público, en relación a los predios baldíos, urbanos y suburbanos, así como aquellos predios que hayan resultado favorecidos por resolución constitucional, son establecidos en cuanto a su cobro, sobre el valor catastral, lo

Como expusimos, este conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que denota la base, se resuelve en favor del contemplado en la base, pues es el que servirá para el cálculo del tributo, que se liquidará: 1) con base en el consumo de energía eléctrica que irá variando según aumente o disminuya dicho consumo (artículo 83, primer párrafo); o bien, 2) con base en el valor catastral del predio, que igualmente tendrá variantes según se trate de propietarios o poseedores de predios baldíos, urbanos y suburbanos (.05%), o de propietarios que hayan resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional en contra de lo establecido en el primer párrafo del propio precepto (.08%) (artículo 83, segundo párrafo).

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

Por tanto, no obstante que el artículo 83 impugnado, en su primer párrafo denomina a la contribución de mérito "derecho", **materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica**, tributo que como quedó previamente estudiado, es competencia exclusiva de la Federación, razón por la cual resulta contrario a lo previsto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5°, inciso a) de la Constitución Federal.



De la lectura del precepto aludido, se advierte que la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Guaymas, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, establece una contribución a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo objeto o hecho imponible, lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público.

No obstante lo anterior, tenemos que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del tributo relativos a un derecho, se rompe con el contenido del artículo 83 impugnado, al regular que la base para el cálculo de este derecho es, en un primer plano, **el consumo de energía eléctrica**, sobre el que se pagará un derecho equivalente al 3% (primer párrafo) y, en uno anterior, **el valor catastral del predio** sobre el que se pagará un derecho equivalente al .05% tratándose de propietarios o poseedores de predios baldíos, urbanos y suburbanos, o del propietario tratándose de propietarios de predios que hubieren sido favorecidos al amparo de una resolución constitucional respecto de lo establecido en el primer párrafo del propio precepto (párrafo segundo).

De ello se advierte que se establece como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva, **el consumo de energía eléctrica y el valor catastral del predio** –en uno y otro supuesto–, por lo que en el caso, la base del tributo se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativo de capacidad contributiva ajeno a la actividad del ente público y, que en el caso, consiste en dicho consumo de energía y el valor catastral del inmueble.

cual no atiende al costo real del servicio proporcionado, sino a la capacidad económica del contribuyente (0.5 y 0.8 al valor catastral del predio de que se trate), pues en la especie se traduce en el supuesto de que al valer más un predio, el pago por el servicio será mayor.

De este modo, sostiene el promovente que no se satisface el principio de equidad tributaria, ya que las personas pagarán el servicio teniendo como base la capacidad económica del contribuyente, de tal manera que dicho monto no resulta ser el mismo para todos los gobernados, fijándose en desigualdad de circunstancias para cada categoría de prestatarios del servicio.

A efecto de analizar las cuestiones planteadas, en primer término resulta necesario señalar que el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5°, inciso a) de la Constitución Federal, dispone que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica; y por su parte, el 115, fracción III, inciso b) prevé que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el alumbrado público y, la fracción IV, inciso c) del mismo precepto, establece que los Municipios tienen derecho a recibir –entre otros– los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en caso de que se utilice la figura del “derecho” para el financiamiento del servicio público, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esta fuente normativa, es facultad de las legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno⁸.

⁸ “Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: (...) XXIX.- Para establecer contribuciones: (...) 5o.- Especiales sobre: a) Energía eléctrica; (...)”

“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:

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

En efecto, de conformidad con las fracciones III, inciso b) y IV, inciso c) del artículo 115 de la Constitución Federal, la Hacienda Pública de los Municipios se compone, entre otras cosas, de los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos que tengan a su cargo, y como ya se dijo el servicio público de alumbrado es uno de los servicios que prestan los

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; (...). 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; (...)."

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

Ahora, debe analizarse la naturaleza de la contribución establecida por el artículo 83 impugnado, el cual se encuentra previsto en el Título Segundo denominado "De las Contribuciones Municipales", Capítulo Segundo denominado "De los Derechos", Sección II denominada "Por el Servicio de Alumbrado Público", de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Guaymas, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete¹⁵.

¹⁵ "Artículo 83.- Por la prestación del servicio de alumbrado público, los consumidores de energía eléctrica, pagarán un derecho equivalente al 3% sobre el importe del consumo señalado en los recibos que, por la prestación del servicio de energía eléctrica expida la Comisión Federal de Electricidad.

Tratándose de propietarios o poseedores de predios baldíos, urbanos y suburbanos, pagarán un derecho equivalente al .05% del valor catastral del predio, y los propietarios de predios que hayan resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional con lo establecido en el primer párrafo de este artículo, pagarán un derecho equivalente al .08% del valor catastral del predio. Cuando el importe resulte menor a la mitad del salario mínimo diario general vigente en la cabecera municipal se aplicará ésta como cuota mínima anual. Este derecho será cobrado junto con el pago del impuesto predial."

Normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, el segundo representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución.

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

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

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

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

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

En nuestro país, el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal⁹, regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto en nivel federal como en el del Distrito Federal, los Estados y los Municipios, ya que consagra los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad; los cuales además de ser garantías individuales, enuncian las características que

⁹ "Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos: (...). IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

podrán llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, las cuales se señalan a continuación:

a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.

b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios¹⁰.

c) Sólo se pueden crear mediante ley.

d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.

Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

De acuerdo con estas características previstas por la Norma Fundamental, podemos esbozar un concepto jurídico de las contribuciones o tributos que resulte aplicable a todos los niveles de gobierno, al cual se le puede definir como un ingreso de derecho público –normalmente pecuniario– destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Distrito Federal, Estados o Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar

¹⁰ En nuestro país las contribuciones pueden ser pagadas en dinero o bien en especie, en tanto que el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal no se limita al dinero, sino que genéricamente se refiere a "Contribuir para los gastos públicos (...)." Para ejemplificar lo anterior, se cita el tercer párrafo del Artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006, que dispone: "El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión de los ingresos pagados en especie o en servicios, por contribuciones, así como, en su caso, el destino de los mismos."

2º, fracción III¹³, en tanto que la Ley de Hacienda Municipal de dicha entidad federativa, los define en su artículo 6, fracción II¹⁴.

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

Al respecto, cabe señalar que el hecho imponible de las contribuciones reviste un carácter especial entre los componentes que integran el tributo, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además, sirve como elemento de identificación del tributo, pues en una situación de normalidad evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece. Esta situación de

¹³ "ARTICULO 2.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, contribuciones especiales y derechos, las que se definen de la siguiente manera:
(...).

III.- Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público del Estado de Sonora, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley;
(...)"

¹⁴ "Artículo 6.- Para los efectos de esta ley se tendrán como:
(...)"

II.- Derechos, las contraprestaciones establecidas en Ley por los servicios que prestan los Municipios en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de sus bienes de dominio público.
(...)"

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

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

3.- Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de forma directa por obras públicas.

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

Por su parte, el Código Fiscal del Estado de Sonora, reconoce como contribuciones a los impuestos, contribuciones especiales y derechos, definiendo a estos últimos en su artículo

un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.

Una vez fijado un concepto constitucional de contribución o tributo, tenemos que éste se conforma de distintas especies, que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula.

Dichos elementos esenciales de la contribución, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo, consisten en el sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa, y época de pago.

Así, aun cuando el Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, debe entenderse que el término "objeto", se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible y, en particular, a su aspecto objetivo, es decir, a la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.

Dichos conceptos pueden explicarse de la manera siguiente:

¹¹ "ARTÍCULO 5o.- Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa. Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal."

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

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

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

En efecto, el hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado¹².

c) Base Imponible: El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

d) Tasa o Tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal, y

¹² Este elemento es de naturaleza compleja y este Alto Tribunal al resolver el Amparo en Revisión 351/97, el veinte de enero de mil novecientos noventa y ocho, estableció que se compone de dos elementos: el subjetivo y el objetivo. El elemento subjetivo es la relación, preestablecida también por la ley, en la que debe encontrarse el sujeto pasivo del tributo con aquel primer elemento (objetivo) a fin de que pueda surgir frente a él el crédito impositivo del ente público. Por su parte, el elemento objetivo del hecho imponible (o presupuesto objetivo) es un acto, un hecho o una situación de la persona o de sus bienes que puede ser contemplado desde varios aspectos (material, espacial, temporal y cuantitativo).

e) Época de Pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y por tanto debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Ahora bien, aun cuando los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, presentándose de manera distinta, dependiendo de qué tipo de contribución se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo.

Asimismo, cabe apuntar que de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas, y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución Federal, tanto la Federación como el Distrito Federal y cada Estado para sí y para sus Municipios, tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que deben respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

Una vez sentadas las bases anteriores, cabe señalar que en nivel federal el artículo 2° del Código Fiscal de la Federación, establece la clasificación de las contribuciones comprendidas en nuestro ordenamiento jurídico, distinguiendo cuatro especies del género contribución, a saber: los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos, los cuales conceptualiza de la siguiente forma: