

## TARIFAS EN VIGOR

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

CONCEPTO	TARIFA
1. Por palabra, en cada publicación en menos de una página	\$ 2.00
2. Por cada página completa	\$ 1,434.00
3. Por suscripción anual, sin entrega a domicilio	\$ 2,090.00
4. Por suscripción anual por correo, dentro del país	\$ 4,045.00
5. Por copia:	
a).-Por cada hoja	\$ 2.00
b).-Por certificación	\$ 27.00
6. Costo unitario por ejemplar	\$ 12.00
7. Por número atrasado	\$ 50.00
8. Por página completa de autorización de fraccionamiento	\$ 359.00

El Boletín Oficial se publicará los lunes y jueves de cada semana.

En caso de que el día en que ha de efectuarse la publicación de Boletín Oficial sea inhábil, se publicará el día inmediato anterior o posterior.  
**(Artículo 6 de la Ley 295 del Boletín Oficial)**

El Boletín Oficial solo publicará documentos con firmas autógrafas, previo el pago de la cuota correspondiente, sin que sea obligatoria la publicación de las firmas del documento.

### BOLETÍN OFICIAL

Director General: Lic. Jesús Armando Zamora Aguirre  
Garmendia No. 157 entre Serdan y Elías Calles  
Colonia Centro  
C. P. 83000, Hermosillo, Sonora,  
Tel (662) 2-17-45-96 Fax (662) 2-17-05-56

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

**Sonora**  
Vamos por Soluciones

Gobierno eficiente y honesto



# BOLETIN OFICIAL



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

CONTENIDO  
FEDERAL  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
Acción de inconstitucionalidad 129/2007

TOMO CLXXXI  
HERMOSILLO, SONORA.

NÚMERO 7 SECC. II  
JUEVES 24 DE ENERO AÑO 2008



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN SUPLENTE DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 129/2007.

PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

MINISTRO PONENTE: JUAN N. SILVA MEZA. SECRETARIO: MARTÍN ADOLFO SANTOS PÉREZ.

VO. BO.

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



COTEJÓ.

VISTOS Y RESULTANDO

PRIMERO.- Por oficio presentado el treinta enero de dos mil siete, en el domicilio de la persona autorizada por el Secretario General de Acuerdos para recibir documentos fuera del horario de labores de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eduardo Medina-Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las normas que más adelante se señalan, emitidas por las autoridades que a continuación se precisan:

"AUTORIDADES EMISORA Y PROMULGADORA DE LA NORMA PROMULGADA...



a) Autoridad emisora: Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, Calle Tehuantepec y Pedro Moreno, Colonia Las Palmas, C. P. 83270, Hermosillo, Sonora. b) Autoridad promulgadora: Gobernador del Estado de Sonora, Palacio de

VOTO CONCURRENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2007 Y ANÁLOGAS.

sino de tipo cuantitativo en razón de lo que se va a dejar de percibir o perder.

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

Considero que ésta hubiera sido una forma en la que la Suprema Corte ejerciera, de manera razonada, su importante facultad de determinar el momento en el que las sentencias que dicte en una acción de inconstitucionalidad, como se encuentra establecido en los artículos 45 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ministro José Ramón Cossío Díaz

Handwritten signature of José Ramón Cossío Díaz

RECIBIDO DE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDO PARA NOTIFICACION EL 17 OCT 2007

SENDO LAS CATORCE HORAS DE LA TARDE ANTES DE HABER COMPARCIDO LOS INTERESADOS, SE TIENE POR HECHA LA NOTIFICACION, POR MEDIO DE LISTA, E.O.Y FE.

RECIBIDO EN LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDO PARA NOTIFICACION EL 17 OCT 2007

COPIA SIN VALOR



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA FEDERAL

VOTO CONCURRENTENTE  
EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2007 Y ANÁLOGAS.

declaratoria de invalidez, resultaba total y absolutamente necesario así como extender hacia el futuro los efectos de la declaratoria.

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

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

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

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

Gobierno, Dr. Paliza y Comonfort, s/n, Zona Centro, C. P. 83260, Hermosillo, Sonora.— II. NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA.— Los artículos 98 y 159, de la Ley de Ingresos del Municipio de Hermosillo, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2007, publicados el 31 de diciembre de 2006 en el diario oficial de la entidad, cuyo ejemplar se anexa en copia certificada al presente oficio".

SEGUNDO.- La autoridad promovente, señaló como conceptos de invalidez, los siguientes:

"PRIMERO.- El artículo 98 de la Ley de Ingresos del Municipio de Hermosillo, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2007, conculca los numerales 16, 31, fracción IV, 73, fracción XXIX, sección 5ª, inciso a), y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.— Los artículos de la Constitución Federal que resultan vulnerados con la emisión de la norma general impugnada, en la parte que interesa, señalan: 'ARTÍCULO 16'.- (Se transcribe).— 'ARTÍCULO 31.' (Se transcribe). — 'ARTÍCULO 73.' (Se transcribe). — 'ARTÍCULO 124'.- (Se transcribe).— El numeral 16 de la Constitución Federal, establece la garantía de legalidad de los actos de toda autoridad, los que deberán constar por escrito, emanar de autoridad competente y estar debidamente fundados y motivados.— La competencia de la autoridad está determinada fundamentalmente en la Constitución y pormenorizada en la ley que la rige, ya que fija los alcances de sus facultades. Es así como la autoridad no puede actuar más allá del ámbito establecido y cualquier acto que exceda sus atribuciones vulnera este principio al cual ese Máximo tribunal de la nación ha denominado como competencia constitucional.— Por otra parte, y de conformidad con el artículo 40, en concordancia con el diverso 42, ambos de la Constitución Federal, el Estado mexicano se constituye en una República Federal compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPLENTE DEL TRIBUNAL ELECTORAL

Federación, establecida según los principios de la misma Ley Fundamental.--- Lo anterior obliga, en términos del primer párrafo in fine del numeral 41 de la Constitución General de la República, a las entidades federativas a crear su propio sistema jurídico --constituciones y leyes reglamentarias-- sin contravenir las disposiciones del pacto federal, determinadas en la misma Carta Magna.--- En este orden de ideas, el numeral 124 del propio Ordenamiento Supremo establece el principio de división de competencias entre la Federación y los Estados, otorgando a los todas aquellas facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales -- facultades residuales.--- Ahora bien, de la interpretación literal del precepto 73, fracción XXIX, sección 5ª, inciso a), de la Constitución Federal, se desprende que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión establecer contribuciones en materia de energía eléctrica.--- Así, en el caso de las contribuciones, es necesario que las mismas contengan ciertos elementos -- artículo 5º del Código Fiscal de la Federación--, tales como: sujeto, objeto, base, tasa o tarifa y época de pago.--- Por su parte, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General de la República, regula los principios que debe regir en materia tributaria, a nivel federal, en el Distrito Federal, en los estados (sic) y en los municipios, y consagra los principios constitucionales tributarios de legalidad, reserva de ley, de destino del 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 de contribución, con base en la citada Norma Fundamental, tal como a continuación se enuncian: --- a) Tienen su fuente en el poder de imperio del Estado. --- b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o servicios. --- c) Sólo se pueden crear mediante la ley. --- d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica. --- e) se deben enmarcar en

VOTO CONCURRENTRE  
EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2007 Y ANÁLOGAS.

invalidatorios encontramos a Austria y a Grecia<sup>8</sup>. Pero, por otro lado, encontramos también se han adoptado medios menos ortodoxos para tratar con los problemas generados por la invalidez de normas generales, vale la pena mencionar la disociación entre inconstitucionalidad y nulidad que maneja el Tribunal Constitucional Alemán, llamado incompatibilidad o compatibilidad por la Ley del Tribunal Constitucional Federal<sup>9</sup>.

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

Ahora bien, en el paquete de acciones de inconstitucionalidad se impugnaron diversos preceptos de ciertas Leyes de Ingresos Municipales, en los que se establecían contribuciones a la que se le otorgaba la naturaleza jurídica de "derechos", cuyo objeto o hecho imponible, lo constituía la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes de los municipios, sin embargo, la base para el cálculo de estos derechos, era el importe del consumo de energía eléctrica, realizado sobre el consumo doméstico, comercial o industrial y que a dicha base se aplicarían las tasas contenidas para cada caso.

En este tenor, estimo que aquí la Suprema Corte se encontraba ante un caso en el que debido al impacto fáctico que llegaría a tener la

<sup>8</sup> Ver artículos 149.5 y 150.5 de la Constitución Austriaca que establece hasta un año para la entrada en vigor de la sentencia en anulación de leyes y ordenanzas administrativas; así también, el artículo 100.4 de la Constitución Griega.

<sup>9</sup> Este efecto no se encuentra de manera directa en la Constitución Alemana, sino en la ley que desarrolla las competencias del tribunal, fue resultado de la práctica del tribunal y fue incorporado legislativamente en la reforma de 21 de diciembre de 1970, véase, Héctor López Bofill, Decisiones Interpretativas en el Control de Constitucionalidad de la Ley, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 91-122.



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



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



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

VOTO CONCURRENTRE  
EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2007 Y ANÁLOGAS.

tiene sentido la posibilidad de modulación de efectos en el tiempo de la sentencia, ya que es en las sentencias de control abstracto que normalmente tienen efectos generales o derogatorios, o sea que tienen aparejado el fenómeno de invalidez o expulsión del ordenamiento, donde se presenta con mas intensidad el problema del "vacío" normativo y, por tanto, al que se encaminan las diversas propuestas de solución adoptadas por los tribunales o cortes constitucionales en el derecho comparado.

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

La normatividad y la práctica de los distintos tribunales constitucionales en el mundo han enfrentado el problema de manera diversa. Algunos de ellos han adoptado soluciones menos ortodoxas que otros. Dentro de los países que contemplan la posibilidad de manipulación de la entrada en vigor de las sentencias con efectos

deberá aplicarse la norma general anterior a la reformada, es decir, la Corte da nuevamente efectos a normas que ya hablan perdido su vigencia al haber sido reformadas.

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

critérios de justicia tributaria como el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad. --- La Enciclopedia Jurídica Mexicana, editada por Porrúa y por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, tomo II, página 608, define a la contribución como el ingreso fiscal ordinario del estado que tiene por objeto cubrir sus gastos públicos. Señala además que en México, la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal determina las obligaciones que los mexicanos tienen para contribuir en el gasto público tanto de la Federación, como del estado (sic) y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que determinen las leyes, por lo que las contribuciones en México, deben ajustarse a los principios antes citados. --- En ese contexto, cabe señalar que la proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos; por su parte, el principio de equidad tributaria exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentran en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa. --- Precisado lo anterior, se pasa al análisis tanto del precepto que se estima inconstitucional, como de aquéllos que guardan relación con los elementos del derecho de alumbrado público, con el objeto de demostrar que el supuesto derecho establecido en el numeral 98 de la Ley de Ingresos del Municipio de Hermosillo, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2007, tiene la naturaleza de una contribución, la cual, por ser en materia de energía eléctrica, únicamente compete establecerla al Congreso de la Unión.--- Así, de la lectura integral del Periódico Oficial de la Entidad de 31 de diciembre de 2006 se advierte la publicación del artículo 98 de la Ley de Ingresos del Municipio de Hermosillo, Sonora,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

para el Ejercicio Fiscal de 2007, cuyo contenido, en la parte que interesa para el presente análisis, señala:-- 'SECCIÓN II --- DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO.--- 'ARTÍCULO 98'. (Se transcribe).--- De la anterior transcripción se desprende que los elementos del supuesto derecho de alumbrado público que fijó el Congreso estatal, son:-- a) Sujeto: Los habitantes que se beneficien del servicio de alumbrado público que proporcione el municipio.--- b) Objeto: La prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio.--- c) Tasa: 3% sobre el consumo doméstico y 4% sobre el consumo comercial e industrial.--- d) Base: El importe de consumo de energía eléctrica de cada usuario.--- e) Época de pago: La empresa suministradora del servicio hará la retención correspondiente, considerándose el cargo en los recibos que expida para el consumo ordinario.--- Para una mejor comprensión del problema planteado, cabe precisar que en nuestro sistema jurídico los tributos se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, éstos últimos se consideran como 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 el caso a estudio el municipio-- en sus funciones de derecho público, de conformidad con el artículo 2º del Código Tributario, que señala:-- 'Código Fiscal de la Federación.--- 'ARTÍCULO 2'. (Se transcribe). En este contexto, es de observarse que el numeral 115, fracción III, inciso b), de la Carta Magna, en lo que a este caso interesa, señala:-- 'ARTÍCULO 115'. (Se transcribe). Por tanto, si bien es cierto que el numeral 115, fracción III, inciso b), de la Constitución Federal prevé que el municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado, también lo es que dicha facultad no se extiende para que este nivel de gobierno pueda, a través de su Ley de Ingresos, cobrar impuestos al consumo de energía eléctrica.--- Así las cosas, el artículo que se tilda de inconstitucional, al conformar la base del gravamen de acuerdo al importe del consumo de energía eléctrica, trastoca los preceptos constitucionales antes citados,

VOTO CONCURRENTE  
EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2007 Y ANÁLOGAS.

efectos de las sentencias que dicte en este tipo de medios de control constitucional<sup>6</sup>.

Cabe señalar que ha sido una constante de la Suprema Corte que en los casos en los que se ha pronunciado por la invalidez de los preceptos impugnados en acción de inconstitucionalidad, ha determinado que la declaratoria de invalidez surte sus efectos "a partir del día siguiente o el mismo día de la publicación de la ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación"<sup>7</sup>. Sin embargo, que este tribunal haya utilizado la facultad mencionada no significa que la misma haya dejado de existir, sino solamente que la extensión y los límites de la misma son inciertos.

Ahora bien, la facultad que estamos analizando confronta los problemas que puede generar el "vacío jurídico" que resulta de una sentencia en un procedimiento abstracto o semi-abstracto de control de constitucionalidad cuya consecuencia, de resultar la invalidez de la norma impugnada, es la expulsión de la norma del sistema jurídico, creando así un "vacío" normativo que le es imposible colmar al legislador de manera inmediata. Contrariamente a lo que considera la mayoría, es justamente en este tipo de control, el abstracto, en donde

<sup>6</sup> Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley".

<sup>7</sup> Esto lo podemos advertir claramente de la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, en la que se dijo: "De este modo, en lo que hace a la sentencias, resultan aplicables los requisitos de la sentencias, la obligatoriedad para todos los tribunales del país, de las consideraciones que las sustenten; los modos de publicación de las sentencias, y la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia, determine la fecha de inicio de los efectos de las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad", es decir, que es de suma importancia que en cada caso la Suprema Corte encuentre una solución que equilibre el cumplimiento de la sentencia, y la seguridad y continuidad en la aplicación del derecho.

<sup>8</sup> De una revisión de las acciones de inconstitucionalidad falladas por el Tribunal Pleno en el que ha determinado la invalidez de los preceptos legales impugnados, en el 100% de los casos se ha precisado que la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la publicación de la sentencia en el Diario Oficial de la Federación o al día siguiente de ello, en ninguno de los casos la invalidez se ha diferido. Los únicos casos que vale la pena mencionar, son aquellos en los que se ha declarado la invalidez de normas generales "electorales", cuando éstas hubiesen sido expedidas para aplicarse en el próximo proceso electoral, y por razón de tiempo no se puede emitir una nueva norma; en estos casos, aun cuando la Corte ha sostenido la invalidez del artículo impugnado, ha sostenido que en el proceso electoral a llevarse a cabo de manera inmediata



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



LA FEDERACIÓN  
NACIÓN DE LA NACIÓN  
DE LA NACIÓN  
DE LA NACIÓN  
DE LA NACIÓN  
DE LA NACIÓN



CORTE DE  
LA NACIÓN  
DE LA NACIÓN

VOTO CONCURRENTE  
EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2007 Y ANÁLOGAS.

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

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

En primer término, los artículos 73 y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, establecen claramente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra facultada para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en controversia constitucional o en la acción de inconstitucionalidad<sup>5</sup>.

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

<sup>5</sup> Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ...

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

pues no se está pagando por la prestación del servicio que el municipio otorga en sus funciones de derecho público, sino en relación a lo que el contribuyente consume de luz, resultando que a mayor consumo de energía eléctrica, la base gravable aumenta y, por ende, crece el pago del tributo, y en sentido contrario, a menor consumo de luz, menor la base gravable y, por consecuencia, disminuye la causación del gravamen.--- De tal suerte que la base se establece de acuerdo a la capacidad contributiva, en relación al 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.--- Lo anterior tiene mayor relevancia si se considera que una vez determinada la base, se le debe de aplicar la tarifa dependiendo del rango en que se ubique el contribuyente, además del pago del 3% por concepto de la tasa, por el consumo de energía eléctrica que se genere, por lo que al tener el dispositivo que se combate parte de los elementos de un tributo, en relación con los demás artículos de la Ley de Ingresos Municipal antes citada, es que se arriba a la conclusión de que, a través de éstos, no se está cobrando un derecho, sino una contribución. --- Es aplicable al razonamiento señalado en el párrafo precedente el criterio sustentado por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2006, en el que señaló:--- 'De los artículos transcritos se advierte que la Ley de Ingresos del Municipio de Salina Cruz, Tehuantepec, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil seis, establece una contribución a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho, según su artículo 30; cuyo objeto o hecho imponible, de acuerdo con el contenido del artículo 31, lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio, siendo que el derecho por concepto de alumbrado público corresponde a aquél que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y lugares para el uso común.--- No obstante lo anterior, tenemos que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

4/10



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUBDIRECCIÓN DE JUSTICIA

tributo relativos a un derecho, se rompe con el contenido del artículo 33, al regular que la base para el cálculo de este derecho es el importe del consumo que los propietarios y poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica. A dicha base se aplicará la tasa del 8% para los consumidores de energía eléctrica clasificados en las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, 07; y de 4% para los consumidores que se ubiquen en las tarifas OM, HM, HS, HSL y HTL.--- De ello se advierte que la base imponible establece como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva, el consumo de energía eléctrica, por lo que en el caso, la base imponible se encuentra relacionada con el 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 denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público y, que en el caso, consiste en dicho consumo de energía.--- 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 32 impugnado, 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 tal modo que si la Legislatura de Sonora, con la emisión del numeral 98 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Hermosillo, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2007, establece un impuesto al consumo del fluido eléctrico, resulta incontrovertible que desborda el marco de sus atribuciones y, por ende, invade la esfera de competencia exclusiva del Congreso de la Unión,



CORTE DE LA FEDERACIÓN

VOTO CONCURRENTRE  
EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2007 Y ANÁLOGAS.

por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5°, inciso a) de la Constitución Federal, declarándose así la invalidez del artículo 16 de la "Ley de Ingresos del Municipio de Yaxcabá, Yucatán, para el ejercicio fiscal de 2007", publicada en el Diario Oficial Estatal el veintinueve de diciembre de dos mil seis.

Por las mismas razones en las diversas acciones de inconstitucionalidad 37/2007, 85/2007, 103/2007, 12/2007, 19/2007, 64/2007, 125/2007, 144/2007, 10/2007, 11/2007, 13/2007, 16/2007, 17/2007, 65/2007, 67/2007, 91/2007, 97/2007, 101/2007, 102/2007, 109/2007, 111/2007, 33/2007, 57/2007, 60/2007, 74/2007, 80/2007, 120/2007, 124/2007, 127/2007, 129/2007, 130/2007, 134/2007, 136/2007, se resolvió declarar la invalidez de las diversas normas impugnadas por el tema del "derecho" por la prestación del servicio de alumbrado público.

En atención a las declaratorias de invalidez decretadas, en el presente voto reiteraré mi opinión<sup>4</sup> sobre el momento en el que deben producir sus efectos las sentencias de invalidez, puesto que de conformidad con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, la Corte está facultada para determinar la fecha en que sus sentencias producirán efectos.

Sobre este tema en las sentencias se precisó que las declaratorias de invalidez surtirían sus efectos a partir de su legal notificación a los respectivos Congresos Locales.

Las razones que sustentan este criterio fueron sustancialmente que: a) el principal efecto de una declaratoria de inconstitucionalidad es la no

<sup>3</sup> Ponente Ministro Fernando Franco González Salas.

<sup>4</sup> Esta opinión también quedó plasmada en el diverso voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 15/2007 y análogas.





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



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



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

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2007 Y ANÁLOGAS.**

En sesiones de treinta de agosto y tres de septiembre de dos mil siete, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación votó un paquete de ochenta y tres acciones de inconstitucionalidad<sup>1</sup> promovidas por el Procurador General de la República relativas al tema del derecho por el servicio de alumbrado público y multas fijas<sup>2</sup>.

En todos los asuntos se trataban ambos temas, fue hasta la acción de inconstitucionalidad 35/2007<sup>3</sup> en la que en primer lugar se trató el relativo al derecho por el servicio de alumbrado público que prestan los municipios. En este asunto se declaró la invalidez del artículo impugnado porque, en esencia, no obstante que dicho precepto denominaba a la contribución impuesta como "derecho", lo cierto es que materialmente se trataba de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, tributo que compete de manera exclusiva establecer a la Federación, por lo que se determinó que se transgredía lo previsto

<sup>1</sup> En la sesión de treinta de agosto la votación fue por unanimidad de once votos, y en la sesión de tres de septiembre fue por unanimidad de ocho votos, estuvieron ausentes los señores Ministros Aguirre Anguiano, Gudíño Pelayo y Azuela Gutiérrez.

Las referidas acciones de inconstitucionalidad por orden en el cual se fueron fallando son las siguientes:

1.- 7/2007, 2.- 8/2007, 3.- 34/2007, 4.- 38/2007, 5.- 39/2007, 6.- 40/2007, 7.- 43/2007, 8.- 44/2007, 9.- 46/2007, 10.- 47/2007, 11.- 48/2007, 12.- 49/2007, 13.- 52/2007, 14.- 53/2007, 15.- 55/2007, 16.- 56/2007, 17.- 58/2007, 18.- 61/2007, 19.- 62/2007, 20.- 69/2007, 21.- 70/2007, 22.- 71/2007, 23.- 73/2007, 24.- 75/2007, 25.- 76/2007, 26.- 79/2007, 27.- 82/2007, 28.- 83/2007, 29.- 88/2007, 30.- 89/2007, 31.- 92/2007, 32.- 94/2007, 33.- 98/2007, 34.- 100/2007, 35.- 110/2007, 36.- 115/2007, 37.- 116/2007, 38.- 119/2007, 39.- 128/2007, 40.- 133/2007, 41.- 42/2007, 42.- 69/2007, 43.- 78/2007, 44.- 105/2007, 45.- 6/2007, 46.- 114/2007, 47.- 35/2007, 48.- 37/2007, 49.- 85/2007, 50.- 103/2007, 51.- 12/2007, 52.- 19/2007, 53.- 64/2007, 54.- 125/2007, 55.- 144/2007, 56.- 4/2007, 57.- 10/2007, 58.- 11/2007, 59.- 13/2007, 60.- 18/2007, 61.- 17/2007, 62.- 65/2007, 63.- 67/2007, 64.- 91/2007, 65.- 97/2007, 66.- 101/2007, 67.- 102/2007, 68.- 109/2007, 69.- 111/2007, 70.- 33/2007, 71.- 57/2007, 72.- 60/2007, 73.- 74/2007, 74.- 80/2007, 75.- 120/2007, 76.- 124/2007, 77.- 127/2007, 78.- 129/2007, 79.- 130/2007, 80.- 134/2007, 81.- 136/2007, 82.- 28/2007, 83.- 31/2007.

<sup>2</sup> Estos temas ya habían sido discutidos por el Tribunal Pleno en sesiones de veintinueve de junio de dos mil siete y siguientes, en las que se fallaron un total de treinta y cinco acciones relativas a estos temas.

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

establecida en el precepto 73, fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- Por tanto, debe declararse inconstitucional el artículo 98 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Hermosillo, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2007.--- Sirven de apoyo a lo anterior, los criterios sustentados por el Pleno y la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal en las tesis P./J.6/88 y 2ª./J. 25/2004, visibles en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava y Novena Épocas, Tomos I, primera parte-1, enero a junio de 1988 y XIX, marzo de 2004, páginas 134 y 317, que a continuación se transcriben:--  
'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'.- (Se transcribe).-  
'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'.- (Se transcribe).--- Por otra parte y en relación a la transgresión del numeral 31, fracción IV, de la Constitución General de la República, cabe señalar que como se aprecia del precepto 98, párrafo segundo, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Hermosillo Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2007, los derechos de los servicios de alumbrado público, en relación a los predios urbanos y suburbanos que no cuenten con el servicio medido de energía eléctrica, o que estén baldíos o edificados en estado abandonado, son establecidos en cuanto a su cobro, sobre la cuota al millar. --- Lo anterior implica, en el caso que nos ocupa, que los derechos que se causen por concepto de servicio de alumbrado público no atienden al costo real del servicio proporcionado, sino a la capacidad económica del contribuyente -0.5 al millar del valor de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION SUPLENTE DEL SUPLENTE DE JUSTICIA

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

su predio- pues en la especie se traduce en el supuesto de que al valer más un predio, el pago por el servicio será mayor. --- Cabe hacer notar que en materia tributaria el principio de equidad exige otorgar el mismo trato a los que reciben igual servicio, lo que no se satisface en la norma combatida, pues como se advierte de su análisis, 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, con lo que se violenta el principio de equidad tributaria. --- En ese contexto resulta evidente que al determinar como base para el cálculo del cobro del servicio de alumbrado público el valor catastral del predio, se violentan los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, en virtud de que la base del cobro no se fija igual para los sujetos que se encuentren en el mismo supuesto, sino que se atiende a la capacidad contributiva del sujeto pasivo de la relación tributaria. --- Lo anterior denota que se está aplicando la misma mecánica para el cobro de un derecho que la de un impuesto, cuando derivado de su naturaleza jurídica, se trata de tributos distintos, teniéndose respecto de los impuestos que se debe atender a la capacidad contributiva, mientras que en el supuesto de pago de servicios, se debe tomar en cuenta el costo real que para el Estado tenga la ejecución del servicio, por lo que las cuotas deben ser fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos. --- En el caso particular el legislador local no consideró el supuesto precisado en el párrafo que precede, pues 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 consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- Por

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

MINISTRO PRESIDENTE:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

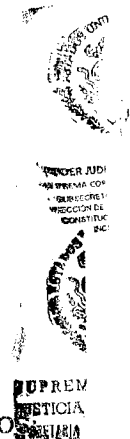
MINISTRO PONENTE:

JUAN N. SILVA MEZA.

EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ.

COPIA SIN VALOR





Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

PODER JUDICIAL  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Pleno de Ponente a votación el proyecto modificado, en votación económica se aprobó por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Fernando Franco González Salas, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio A. Vallés Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan Silva Meza y Presidente Ildefonso I. Ortiz Mayagoitia; el señor Ministro Cossío Díaz dejó a salvo su criterio respecto del momento en el que surtirá efectos la declaración de invalidez del artículo 98 impugnado, que establece el ejercicio de derechos por el servicio de alumbrado público en el Estado de Sonora; el señor Ministro Franco González Salas dejó a salvo el suyo respecto de las consideraciones referidas a multas fijas y la Señora Ministra Luna Ramos dejó a salvo el suyo en cuanto al artículo 159, que establece multas fijas por infracciones de tránsito, y los tres reservaron su derecho de formular, en su caso y oportunidad, votos concurrentes. Fue ponente en este asunto el señor Ministro Juan N. Silva Meza.

No asistieron los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial; José Jesús Gudiño Pelayo, previo aviso; y Mariano Azuela Güitrón por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial.

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

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

otra parte, la garantía de legalidad estatuida en el numeral 16 de la Constitución Federal, obliga a toda autoridad -incluyendo a los Congresos locales- que emite un acto a cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación. El primero de estos requisitos se cumple con la cita de los preceptos legales en que se apoya la determinación adoptada, esto es, que tal disposición prevea la situación concreta para la cual sea procedente la realización del acto; el segundo, con la expresión de las causas inmediatas, razones particulares o circunstancias especiales que demuestren la adecuación de las hipótesis contenidas en las disposiciones que sirvieron de fundamento para emitir el acto con el caso concreto.--- Cabe precisar que ese Alto Tribunal ha considerado que tratándose de actos legislativos la garantía de legalidad se cumple cuando el órgano legislativo que expide el ordenamiento, constitucionalmente está facultado para ello, ya que tal requisito, se satisface cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere y, respecto a la motivación, ésta se colma cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas.--- Sirve de apoyo a lo anterior el criterio sustentado por el Pleno de ese Máximo Tribunal, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, Tomo 157-162, primera parte, página 150, que a continuación se transcribe:--- 'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA'.- (Se transcribe).--- De la anterior transcripción se desprende que el Poder Legislativo sólo puede emitir normas cuyo ámbito espacial, material y personal de validez corresponda a la esfera de atribuciones del referido órgano colegiado de acuerdo con la Ley Fundamental.--- En este contexto, es evidente que el Congreso del Estado de Sonora, al no estar facultado para fijar un impuesto en materia de energía eléctrica actuó fuera de los límites de las atribuciones que le confiere la Constitución Federal, transgrediendo con ello los artículos 16 y 124 de la Carta Magna, toda vez que fue más allá de su esfera de competencia, y en consecuencia vulnera el



Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SECRETARÍA DE JUSTICIA

numeral 73, fracción XXIX, sección 5ª, inciso a), de la propia Norma Fundamental. --- SEGUNDO. Violación del artículo 159, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Hermosillo, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2007, a los preceptos 16 y 22, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- Los artículos de la Constitución Federal que resulten vulnerados con la emisión de la norma general impugnada, en la parte que interesa, señalan: 'ARTÍCULO 16.' (Se transcribe) --- 'ARTÍCULO 22.' (Se transcribe). --- Asimismo, la norma general cuya invalidez se demanda, prevé: 'SECCIÓN II --- DE LAS MULTAS DE TRÁNSITO --- ARTÍCULO 159.' (Se transcribe). --- De la anterior descripción, se observa que el artículo 159 de la Ley de Ingresos y Presupuesto del Municipio de Hermosillo, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2007, establece diversas multas fijas, las cuales son contrarias al primer párrafo del artículo 22 de la Constitución Federal, mismo que instituye, entre otros supuestos, la prohibición del cobro de multas excesivas o fijas. --- Así las cosas, en el derecho penal como en el administrativo sancionador existen inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, como lo es la sanción, de tal forma que los principios establecidos en materia penal no son ajenos al ámbito administrativo para la aplicación de las sanciones. --- En ese orden de ideas, la sanción administrativa es una pena inflingida por la administración pública a un administrado ciudadano como consecuencia de una conducta tachada como ilícita por la ley. Dicha sanción puede consistir en la privación de un bien, de un derecho la imposición de una obligación de pago de una multa, un arresto, etcétera. --- La sanción administrativa obedece, en la ley y en la práctica, a distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo. De esta forma, el derecho administrativo represivo consiste en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas. De esta guisa, la pena administrativa es una función jurídica que tiene lugar como reacción frente a lo

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

La declaratoria de invalidez de los artículos combatidos, 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 promovida por el Procurador General de la República.

**SEGUNDO.-** Se declara la invalidez de los artículos 98 y 159, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Hermosillo, Sonora, para el Ejercicio Fiscal dos mil siete, publicados en el Boletín Oficial del Estado el treinta y uno de diciembre de dos mil seis.

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

**CUARTO.-** Publíquese esta resolución 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 Hermosillo, Sonora, en su carácter de autoridad ejecutora y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.



PODER JUDICIAL  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

sancciones administrativas específicas, a quienes realicen las conductas descritas.

Por consiguiente al prever el artículo impugnado diversas multas específicas, esto es, multas fijas, es innegable que se vulnera el artículo 22 constitucional, toda vez que la autoridad facultada para imponerlas no tiene la posibilidad 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 y de ahí, la multa que corresponda a quien lo cometió.

Al haber resultado fundado el concepto de invalidez relativo a la violación del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también se vulnera el artículo 16 de la propia Norma Fundamental, que prevé el principio de legalidad, por lo que procede declarar la invalidez del artículo 159 de la Ley de Ingresos del Municipio de Hermosillo, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil siete.

En similares términos se pronunció este Tribunal Pleno al resolver en sesión de veinticinco de mayo de dos mil seis, por unanimidad de ocho votos las acciones de inconstitucionalidad 1/2006, 2/2006, 3/2006, 4/2006, 5/2006, 6/2006, 7/2006, 8/2006 y 9/2006, (no asistieron los señores Ministros, Aguirre Anguiano, Cossío Díaz y Azuela Güitrón).

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

antijurídico y/o frente a la lesión del derecho administrativo. --- En las relatadas condiciones, es dable aseverar que el castigo administrativo guarda una analogía esencial con la sanción penal, toda vez que como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada y prohibida bajo la sanción de una pena. --- En ese sentido, el Congreso de Sonora al legislar en materia de ingresos, debe salvaguardar el imperativo constitucional previsto en el artículo 22 de la Constitución Federal, esto es, al momento de crear la norma jurídica debe precisar en su contenido un parámetro que incluya un mínimo y un máximo en la cuantía de la multa o sanción, rango en el cual la autoridad fiscal deberá fijarla, basándose en la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que puede inferirse la levedad o gravedad del hecho infractor, lo que garantiza el derecho fundamental a la seguridad jurídica. --- El artículo 159, de la Ley de Ingresos del Presupuesto de Ingresos del Municipio de Hermosillo, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2007, que se impugna, establece indebidamente 'diversas multas fijas' que contravienen el precepto constitucional antes citado, ya que no establece los mínimos y máximos de la sanción económica, que la autoridad municipal deberá de tomar en cuenta al aplicarla, por tanto, es dable aseverar que no valorarán las razones, motivos, consideraciones y situaciones de hecho y de derecho que dieron origen al acto del particular que se pretende sancionar. --- En tales circunstancias, la autoridad administrativa sancionadora estaría imposibilitada para calificar la gravedad de la conducta que genera la infracción, imponiendo una multa de manera irrazonable y desproporcionada, consecuentemente, esa falta de oportunidad para individualizar la sanción por parte de la autoridad administrativa, es lo que conduce a considerar que las citadas multas pueden ser excesivas.--- Al establecer el precepto impugnado diversas sanciones de carácter pecuniario, en las que no se indica el o los parámetros de las mismas para



PODER JUDICIAL  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
SECCIÓN DE PLANEACIÓN  
CONSTITUCIONAL

EL LA...  
ESTADO DE...  
SECRETARÍA DE...  
SECCIÓN DE...  
CONSTITUCIONAL

COPIA SIN VALOR

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPLENTE DEL TRIBUNAL ELECTORAL

efecto de individualizarlas, es decir, al fijar una sola cantidad, contravienen lo dispuesto en el numeral 22 de la Ley Fundamental, puesto que, se insiste, omite proporcionar la base que permita a la autoridad hacendaria determinar el monto individualizado de la multa que se debe aplicar al infractor e impide que la autoridad administrativa tome en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor y cualquier otro elemento del cual pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho a sancionar. -- Así, tenemos que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha manifestado respecto de la multa excesiva o fija, en la tesis P./J. 9/95, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II, julio de 1995, septiembre de 2003, página 5, cuyo rubro y texto serían: "MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. (Se transcribe)--- Sanciones contempladas en el numeral 159 que se diserta, por el solo hecho de prever diversas cantidades específicas -- multa de 10 veces el salario mínimo diario por no abanderar los obstáculos o zanjas peligrosas a la circulación de vehículos y peatones, así como no colocar señales luminosas para indicar su existencia por la noche; por utilizar la vía pública para fines distintos a la circulación de vehículos y peatones, salvo casos de fuerza mayor o previa autorización del Departamento de Tránsito, etcétera.- devían ser inconstitucionales, toda vez que la autoridad que impondrá la sanción o multa no cuenta con un parámetro entre un mínimo y un máximo que le permita, con base en la gravedad de la infracción y la situación económica del infractor, determinar el monto o la cuantía de la multa que se aplicará, lo que a todas luces contraviene lo estatuido en el artículo 22 de la Constitución Federal. -- Por otra parte y en relación a la violación del artículo 16 de la Constitución Federal, cabe señalar que dicho numeral constitucional, como ya se dijo, consagra el principio rector de que los actos de autoridad sean dictados por un órgano competente para ello, y que dicho mandato sea por escrito, en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento. -- Asimismo, cabe reiterar que la garantía genérica de legalidad consagrada en el precepto

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

Como se señaló, el Procurador General de la República plantea esencialmente que el artículo 159 de la Ley de Ingresos del Municipio de Hermosillo, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, establece diversas multas fijas que son contrarias al artículo 22 de la Constitución Federal, ya que no prevé los mínimos y máximos de la sanción económica que la autoridad municipal deberá tomar en cuenta al aplicarla.

El referido precepto establece:

"ARTÍCULO 159.- Por las infracciones a que hace referencia el artículo 238 de la Ley de Tránsito del Estado de Sonora, en que incurran personas que no sean conductoras de vehículos, se sancionará de la siguiente manera:

I. Multa equivalente de diez veces el salario mínimo diario vigente en la cabecera del municipio:

- a).- Abanderamiento: por no abanderar los obstáculos o zanjas peligrosas a la circulación de vehículos y peatones, así como no colocar señales luminosas para indicar su existencia por la noche.
- b).- Animales: por trasladar o permitir el traslado de ganado por la vía pública sin permiso, o cabalgar fuera de las calzadas o lugares autorizados para tal fin.
- c).- Vías públicas: utilizarlas para fines distintos a la circulación de vehículos y peatones, salvo casos de fuerza mayor o previa autorización del Departamento de Tránsito.
- d).- Basura: por arrojar basura en las vías públicas.
- e).- Carretilla: por usarlas para fines distintos al de simple auxilio, en las maniobras de carga y descarga fuera de la zona autorizada en las obras de construcción."

Como puede advertirse, la norma impugnada establece que la autoridad municipal sancionará con diversas multas o



PODER JUDICIAL DE LA  
FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

## Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

cuanto al aplicarse a todos por igual de manera invariable e inflexible, propician excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares; sin embargo, no pueden considerarse fijas las multas establecidas por el legislador en porcentajes determinados entre un mínimo y un máximo, porque con base en ese parámetro, la autoridad se encuentra facultada para individualizar las sanciones de conformidad con la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor".

Tesis de jurisprudencia P./J. 102/99, publicada en la página treinta y uno, Tomo X, Noviembre de mil novecientos noventa y nueve, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta).

CORTE DE  
LA NACIÓN

**MULTAS. NO TIENE EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVEN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA.-** El establecimiento de multas fijas es contrario a los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución, por cuanto que al aplicarse a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares. En virtud de ello, los requisitos considerados por este Máximo Tribunal para estimar que una multa es acorde al texto constitucional, se cumplen mediante el establecimiento, en la norma sancionadora, de cantidades mínimas y máximas, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación".

(Tesis de jurisprudencia P./J. 17/2000, publicada en la página cincuenta y nueve, Tomo XI, Marzo de dos mil, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta).

LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

## Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

constitucional en estudio contiene un mandato para todas las autoridades, esto es, para las de cualquier orden o nivel de gobierno, incluyendo al Poder Legislativo, tanto federal como local, aunque de manera sui generis, tal y como quedó precisado líneas atrás. --- En este contexto, de los razonamientos esgrimidos, resulta evidente que el Congreso de Sonora, al prever una multa fija en el numeral impugnado, contravino lo dispuesto en el artículo 22 de la Carta Magna, toda vez que dicho precepto prohíbe expresamente las multas excesivas o fijas; en esta tesitura, al no poder existir dentro de nuestro marco jurídico este tipo de multas, el Congreso local se extralimitó en sus atribuciones, vulnerando con ello lo dispuesto por el numeral 16 de la Constitución Federal. --- En ese sentido, y toda vez que el numeral que se combate viola lo dispuesto por los numerales 16 y 22, primer párrafo, de la Constitución Federal, es incuestionable que rompe con la supremacía constitucional establecida, puesto que pretende ubicarse por encima de la misma Carta Magna."

**TERCERO.-** Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman infringidos son 16, 22, primer párrafo, 31, fracción IV, 73, fracción XXIX, sección 5º, inciso a) y 124.

**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 acción de inconstitucionalidad 129/2007 y turnar el asunto al Ministro Juan N. Silva Meza, para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

**QUINTO.-** Por auto de dos de febrero de dos mil siete, el Ministro instructor admitió a trámite la acción y dio vista al órgano



Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran su respectivo informe.

**SEXTO.-** Al rendir su informe el Congreso del Estado de Sonora, adujo en síntesis:

a) Que el hecho de que se establezca un monto específico de una determinada cantidad de salarios mínimos para sancionar las infracciones de tránsito previstas en el artículo 159 de la Ley de Ingresos del Municipio de Hermosillo, Sonora, no las torna desproporcionales ni deben considerarse como fijas, toda vez que el monto de multa a aplicarse que debe tomar en cuenta la autoridad al momento de fijarlos, está estrechamente relacionado con el artículo 22 de la Carta Magna, pues en el se establece el monto mínimo que debe cobrarse a aquellas personas que demuestren ser obreros o asalariados, obteniendo así como elemento a aplicarse, un salario mínimo o jornal y una multa equivalente a los salarios mínimos establecidos en la ley impugnada; es decir, la autoridad está sujeta a lo que establecen las leyes para aplicar las multas respectivas dentro de un mínimo y un máximo, siendo que en la especie, la cantidad mínima la establece la Constitución Federal y la máxima la Ley de Ingresos impugnada.

b) Que el accionante sólo combate el objeto y la base del tributo relativo a la contribución por servicio de alumbrado público, los cuales se encuentran en la Ley de Hacienda Municipal, misma que no fue impugnada en tiempo y forma, sin que se haya inconformado con la tasa del 3% - que es otro elemento esencial

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

Así, la imposición de multas o sanciones debe ser proporcional a la infracción cometida, para lo cual deben considerarse diversos elementos, de lo contrario, resultará excesiva.

En otras palabras, las multas deben guardar una relación de proporcionalidad frente a la infracción realizada, a fin de establecer su cuantía, para lo cual deberá considerarse la reincidencia, las posibilidades económicas del infractor, la gravedad del ilícito, etcétera.

En este sentido, para que una multa sea acorde al texto constitucional, debe contener un parámetro establecido en cantidades o porcentajes mínimos y máximos, que permitan a las autoridades facultadas para imponerlas, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica, la reincidencia o cualquier otro elemento del que se desprenda la levedad o gravedad de la infracción, ya que de lo contrario el establecimiento de multas fijas que se apliquen a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, trae como consecuencia el exceso autoritario y un tratamiento desproporcionado a los infractores.

Apoya lo anterior las siguientes jurisprudencias:

**"MULTAS LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES.-** Esta Suprema Corte ha establecido, en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/95, que las leyes que prevén multas fijas resultan inconstitucionales por





PODER JUDICIAL  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

Este Alto Tribunal, en diversos precedentes se ha pronunciado sobre este tema, en el sentido de que una multa es excesiva cuando la ley que la prevé no da posibilidad a quien debe imponerla, de determinar su monto o cuantía, esto es, de considerar la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad de la infracción, a fin de individualizar el monto de la multa. Este criterio se contiene en la siguiente tesis de jurisprudencia:

*"MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.- De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más delante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda".*

(Tesis de jurisprudencia P./J. 9/95, publicada en la página cinco, Tomo II, julio de mil novecientos noventa y cinco, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta).

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

del tributo- establecida en el artículo 98 de la Ley de Ingresos del Hermosillo, Sonora, motivo por el cual se debe tener por consentido tácitamente dicho elemento del tributo que se tilda de inconstitucional.

**SÉPTIMO.-** El Gobernador del Estado de Sonora en su respectivo informe, manifestó:

a) Que no son ciertos los actos que se le reclaman, consistentes en la promulgación de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Hermosillo, Sonora para el ejercicio fiscal dos mil siete, ya que no son violatorios de los artículos 16, 22, primer párrafo, 31, fracción IV, 73, fracción XXIX, sección 5°, inciso a) y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Que el cobro por el servicio de alumbrado público no es un impuesto, sino un derecho, por tanto, no es necesario que se cumplan con los requisitos tributarios que contempla el artículo 31 constitucional.

c) Que las multas que contempla el artículo 159 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos, no son contrarias al artículo 22 de la Carta Magna, ya que éstas se determinaron tomando en cuenta la gravedad de la infracción, señalando mínimos y máximos, otorgando la facultad a la autoridad ejecutora de decidir en forma discrecional la multa a aplicar.



Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

PODER JUDICIAL  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

d) Finalmente, aduce que la imposición de las multas, su cobro y posterior pago, no tienen las características de una contribución, sino de aprovechamientos, por tanto, no es legalmente exigible que cumplan con los requisitos de proporcionalidad y equidad.

**OCTAVO.-** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos de las partes y, encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

### 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 se plantea la posible contradicción entre los artículos 98 y 159, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Hermosillo, Estado de Sonora y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**SEGUNDO.-** A continuación se analiza si la presentación de la acción resulta oportuna.

El párrafo primero del artículo 60, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone:

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

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, las acciones de inconstitucionalidad 14/2006, 15/2006, 17/2006, 18/2006, 19/2006, 20/2006, 21/2006, 22/2006 y 23/2006, y en sesión pública de veintiocho de junio de dos mil siete, por unanimidad de once votos la acción de inconstitucionalidad 132/2007.

**SEXTO.-** Por otra parte, el promovente señala que el artículo 159, Ley de Ingresos del Municipio de Hermosillo, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, contraviene los artículos 16 y 22, primer párrafo, de la Constitución Federal, porque establece diversas multas fijas, que al no establecer los mínimos y máximos de la sanción económica que la autoridad municipal deberá tomar en cuenta al aplicarla, estaría imposibilitada para calificar la gravedad de la conducta que genera la infracción, lo que conduce a que las citadas multas pueden ser excesivas.

Resulta fundado el concepto de invalidez antes resumido en atención a las siguientes consideraciones:

El artículo 22 de la Constitución Federal, prohíbe, entre otras penas, la multa excesiva. Dicho precepto, en lo conducente, establece:

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



PODER JUDICIAL  
SISTEMA JUDICIAL DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

establecidos en el artículo 31, fracción IV de la Constitución

General de la República.

En mérito de lo anterior, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 98 de la Ley de Ingresos del Municipio de Hermosillo, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil siete.

Al haberse declarado la invalidez del precepto impugnado por los motivos expuestos, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos tendientes a evidenciar su invalidez.

Resulta aplicable al efecto, la tesis de jurisprudencia P./J. 37/2004, publicada en la página ochocientos sesenta y tres, Tomo XIX, Junio de dos mil cuatro, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra, dice:

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

En similares términos se pronunció este Tribunal Pleno al resolver en sesión pública de veintisiete de octubre de dos mil cinco, por unanimidad de nueve votos, 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

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

**"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.

Conforme a este precepto el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional cuya invalidez se solicita, sea publicado en el correspondiente medio oficial. Sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Los artículos 98 y 159, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Hermosillo, Estado de Sonora impugnados, se publicaron en el Periódico Oficial de la Entidad el domingo treinta y uno de diciembre de dos mil seis, como se advierte el ejemplar de la edición correspondiente que obra agregado a fojas veinticinco a sesenta del expediente, por lo que de acuerdo con el artículo transcrito, el plazo para promover la presente acción de inconstitucionalidad transcurrió a partir del lunes primero, al martes treinta de enero de dos mil siete.

En el caso, según consta de la razón asentada por la persona autorizada por el Secretario General de Acuerdos que obra al reverso de la foja once del oficio de la acción correspondiente, ésta se presentó el martes treinta de enero de



PODER JUDICIAL  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

dos mil siete, esto es, el último día del plazo, por lo que es

evidente que su presentación es oportuna.

**TERCERO.-** A continuación se procede a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda Eduardo Medina-Mora Icaza en su carácter de Procurador General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento (foja veinticuatro del expediente).

El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

**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;

...

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

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 poseionarios), de distintos tipos de predio según la clasificación que hace el precepto, esto es, predios baldíos, urbanos o suburbanos, sujetos a la tasa del 0.5 al millar, 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 se eleve 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 la aplicación de la tasas del 0.5 al millar sobre el valor catastral del predio respectivo, el monto será distinto en todos los casos, generando cantidades diferentes para cada contribuyente; es decir, no se atiende al costo del servicio prestado, siendo que los derechos no necesariamente deben fijarse con exactitud matemática en relación con el costo del servicio prestado, pero sí guardando relación con éste.

En tales condiciones, el segundo párrafo del artículo 98 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Hermosillo, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, no cumple con los requisitos de proporcionalidad y equidad



PODER JUDICIAL  
FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

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 indicó antes, corresponde a un impuesto.

En efecto, la norma pretende establecer un derecho (contribución), por la prestación del servicio de alumbrado público, al que, como al que, tratándose de propietarios o poseedores de predios baldíos, urbanos y suburbanos, debe cuantificarse mediante una tasa de 0.5 al millar 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 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 pagaran una mayor o menor cantidad, dependiendo del valor catastral del inmueble, lo cual, 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

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

De lo previsto por dicho numeral se desprende que el Procurador General de la República podrá ejercitar la acción de inconstitucionalidad, en contra de leyes estatales, entre otras.

En el caso, dicho funcionario ejercita la acción en contra de los artículos 98 y 159, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el Municipio de Hermosillo, Estado de Sonora, para el Ejercicio Fiscal de dos mil siete, expedida por el Congreso de esa entidad federativa, por lo que se trata de una ley estatal, por lo tanto, cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoya la conclusión anterior, la jurisprudencia P./J. 98/2007 publicada en la página ochocientos veintitres, Tomo XIV, septiembre de dos mil uno, Pleno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de este Tribunal Pleno, de este Tribunal Pleno, que a la letra señala:

**"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 INTERNACIONALES.- El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Procurador General de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de Inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras**



Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

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".

CUARTO.- Acto continuo, se procede a examinar las causas de improcedencia, sea que las partes las hagan valer, que de oficio adviertan.

El Congreso del Estado de Sonora aduce que se debe sobreseer el presente asunto, en virtud de que el Procurador General de la República no acredita fehacientemente la personalidad y carácter con el que se ostenta, pues la sola exhibición del nombramiento expedido por el Titular del Ejecutivo, no es suficiente para acreditar la misma, sino que falta el acuerdo o documento donde el Senado de la República ratificó dicho nombramiento.

Procede desestimar el anterior motivo de improcedencia, pues tal como quedó de manifiesto en el considerando anterior, el promovente de la presente instancia constitucional cuenta con la legitimación necesaria para impugnar los artículos 98 y 159 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Hermosillo, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil siete.

Al promover la acción de inconstitucionalidad, Eduardo Medina Mora Icaza acreditó su designación como Procurador General de la República, con la copia certificada del

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

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 3, fracción IV de la Constitución Federal, porque no atiende al costo real del servicio proporcionado, sino a la capacidad económica del contribuyente (0.5 al millar sobre el 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, 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 98 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



Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

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 invocado por el Congreso del Estado, 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 Plenario de la Séptima Época, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, 151-156 Primera Parte, Página ciento cuarenta y nueve, tesis 172, de rubro:

**"IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS.- 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)".**

Por otra parte, y dada la conclusión a que este Tribunal Pleno ha arribado con relación al precepto impugnado en su

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

nombramiento expedido a su favor por el Presidente de la República (foja diecinueve del expediente).

Al no existir otra causa de improcedencia que analizar, se procede al estudio del fondo del asunto.

**QUINTO.-** En primer término se estudiará el concepto de invalidez planteado por la parte promovente, tendente a evidenciar que el artículo 98 de la Ley de Ingresos del Municipio de Hermosillo, Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, es violatorio del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5°, inciso a) constitucional, toda vez que según aduce, en aquél se establece una contribución al consumo de energía eléctrica, lo cual, excepto 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), en relación con la fracción IV, inciso c) de la Constitución Federal.

A efecto de analizar las cuestiones planteadas, en primer término resulta necesario citar los preceptos 73, fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la Constitución Federal que se aduce violentado, así como el 115, fracción III, inciso b), y fracción IV, inciso c), de la propia Norma Fundamental, que establece que la prestación del servicio de alumbrado público es exclusiva de los Municipios, así como la facultad de las legislaturas de aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno:



Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUBSECRETARÍA DE JUSTICIA

XXIX Para establecer contribuciones:

...

5°.- 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:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto.

e). Panteones.

f). Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i). Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

Sobre lo anterior, cabe destacar que el artículo 73, fracción XXIX, último párrafo, de la Constitución Federal, establece:

"ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX Para establecer contribuciones

...

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en las proporciones 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..."

En términos de lo que se ha venido exponiendo, lo anterior no significa que las entidades federativas tengan una 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.

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





PODER JUDICIAL DE LA  
FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

Ingresos, en cuanto a este elemento, también es aplicable, en 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".

No obsta a la conclusión alcanzada el que el artículo 42, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado establezca como una excepción a las prohibiciones para las entidades legislativas para tratar 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.

Dicho precepto textualmente señala:

"ARTÍCULO 42. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los impuestos que los Estados o el Distrito Federal tengan establecido 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."

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

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. Asimismo 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;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

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.



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

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

*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 quienes ellos autoricen, conforme a la ley*

*...".*

De los citados preceptos, se desprende que el artículo 73 dispone que corresponde al Congreso de la Unión, establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica; y, por su parte, el inciso b) de la 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 "defeCHO" 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 gobierno.

De acuerdo con lo anterior, en principio se aprecia que por una parte, el Congreso 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

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

*prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República".*

**"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.-** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2<sup>o</sup>/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



PODER JUDICIAL  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

estructura y no con el nombre con el que el legislador las

denominación

Por tanto, no obstante que el artículo 98 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 establecido, es competencia exclusiva de la Federación, razón por la que resulta contrario a lo previsto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la Constitución Federal.

Se sirve de apoyo a lo anterior, las tesis de jurisprudencia P./J. 6/88 visible a fojas ciento treinta y cuatro de la Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, Enero a Junio de mil novecientos ochenta y ocho, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como la jurisprudencia de la Segunda Sala de este Alto Tribunal 2ª./J. 25/2004, visible en la página trescientos diecisiete, Tomo XIX, marzo de dos mil cuatro Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta que se citan a continuación:

**"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.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5°, 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**

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

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, de entre otros conceptos, de los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos, el servicio público de alumbrado es uno de los servicios que prestan los 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 un 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 o si por el contrario se trata del establecimiento de un derecho como aduce el Congreso de la entidad.

En primer término, de manera general podemos señalar que desde tiempos pretéritos, en el derecho comparado se ha 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 solo



Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

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 Federal, regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto en el ámbito federal como en el del Distrito Federal, los Estados y los Municipios, el cual dispone:

*"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".*

El precepto anterior consagra los principios constitucionales de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad; los cuales además de ser garantías individuales, enuncian las características que pueden 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 servicios.

A este respecto, cabe decir que en nuestro país las contribuciones pueden ser pagadas en dinero o bien en especie,

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

De ello se advierte que la base imponible 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 imponible 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 denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público y, que en el caso, consiste en dicho consumo de energía y el valor catastral del inmueble.

Como se ha expuesto, este conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que denota la base, se resuelve a 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 98, 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, (0.5 al millar sobre el valor catastral del predio) (artículo 98, 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



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

eléctrica, expida la Comisión Federal de Electricidad, dependencia que cobrará el derecho a nombre del Ayuntamiento.

Tratándose de propietarios y/o poseedores de predios urbanos y suburbanos que no cuenten con el servicio medido de energía eléctrica sus predios estén baldíos o edificados en estado de abandono, pagarán por el servicio de alumbrado público el 0.5 al millar del valor catastral del predio. Cuando el importe resulte menor a la mitad del salario mínimo diario general en el municipio, se aplicará ésta como cuota máxima anual."

Del anterior precepto se advierte que la Ley de Ingresos del Municipio de Hermosillo, 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 que haga el Municipio.

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 98 combatido, 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 ulterior, el valor catastral del predio sobre el que se pagará un derecho equivalente al 0.5 al millar tratándose de propietarios o poseedores de predios baldíos, urbanos y suburbanos, que no cuenten con el servicio medido de energía eléctrica (párrafo segundo).

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

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 1° de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, 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".

c) Sólo se pueden crear mediante ley.

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

e) 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, obtenidos 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



Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

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.

Resulta oportuna la transcripción del artículo 5° del Código Fiscal de la Federación:

*"ARTÍCULO 5°.- Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las*

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

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.

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 monetaria debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo; pues es a 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, el artículo 98 cuya constitucionalidad se cuestiona, establece:

*"ARTÍCULO 98.- Por la prestación del servicio de alumbrado público, los consumidores de energía eléctrica cubrirán un derecho equivalente al 3% del importe del consumo señalado en los recibos que, por la prestación del servicio de energía*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA FEDERAL

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

Dues en una situación de normalidad evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece. Esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, el segundo representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución.

En este 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 existiría imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

*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, 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".*

Dichos conceptos pueden explicarse de la manera siguiente:

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, 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 tipificado**.



Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

PODER JUDICIAL  
Tribunal Pleno  
SUPLENTE LA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

Este elemento es de naturaleza compleja y este Alto Tribunal resolvió el amparo en revisión 351/97, el veinte de enero de mil novecientos noventa y ocho, estableció que se compone de los siguientes aspectos:

*"En cuanto a la estructura del hecho imponible, la doctrina distingue 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).*

*El aspecto material o cualitativo indica el hecho, acto, negocio o situación que se grava, y que en los sistemas tributarios desarrollados suele encontrarse en estrecha relación con un índice de capacidad económica, como la renta, el patrimonio o el consumo.*

*Para fines ilustrativos, se puede señalar el siguiente esquema de supuestos:*

- 1°. Un acotamiento material o un fenómeno de consistencia económica, tipificado por las normas tributarias y transformado consiguientemente, en figura jurídica dotada de un tratamiento determinado por el ordenamiento positivo.*
- 2°. Un acto o negocio jurídico, tipificado por el Derecho privado o por otro sector del ordenamiento positivo y asumido como hecho imponible por obra de la ley tributaria.*
- 3°. Un Estado, situación o cualidad de la persona.*
- 4°. La actividad de una persona no comprendida dentro del marco de una actividad específica jurídica.*
- 5°. La mera titularidad jurídica de cierto tipo de derechos sobre bienes o cosas, sin que a ello se adicione acto jurídico alguno del titular.*

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

*organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado".*

En tanto que la Ley de Hacienda Municipal en el Estado de Sonora, señala:

*"ARTICULO 6.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:*

*...  
II.- Derechos: Las contribuciones establecidas en Ley, por los servicios que prestan los Ayuntamientos en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de sus bienes de dominio público."*

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,





PODER JUDICIAL DE LA  
FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

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.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1o".

Por su parte, el Código Fiscal del Estado de Sonora hace referencia como contribuciones a los impuestos, contribuciones de mejoras y derechos, definiendo a éstos últimos en su artículo 2º, de la siguiente forma:

"ARTÍCULO 2º.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, las que se definen de la siguiente manera:

II.- Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Entidad, 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 Estatal de derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

El aspecto espacial expresa el lugar de realización del hecho imponible, lo que será relevante en el ámbito internacional para determinar el ente público opositor, dada la vigencia del principio de territorialidad y su correlativo de residencia efectiva. También en el ámbito interno es significativo, deslindando competencias entre los entes territoriales (Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios), atendiendo normalmente al lugar de residencia de la persona en los impuestos personales, al de radicación de los bienes cuando gravan éstos y al de celebración o efectos de los actos y contratos cuando tienen éstos por objeto.

El aspecto cuantitativo indica la medida, el grado o la intensidad con que se realiza el hecho imponible, siempre que se trate de tributos variables, cuyos presupuestos de hecho son susceptibles de realizarse en distinta medida (por ejemplo nivel de renta obtenida, valor de un bien transmitido o de un patrimonio, etc.). Por el contrario, los tributos fijos presentan hechos imponibles sin posibilidad de graduación, no encerrando este aspecto (por ejemplo, los derechos por el otorgamiento de una certificación).

Finalmente, el aspecto temporal manifiesta el momento de realización del hecho imponible, dando lugar a la división entre tributos instantáneos y periódicos. En los primeros, es posible identificar el instante concreto en que el hecho imponible se realiza (por ejemplo, transmisión de un bien mediante escritura pública), mientras que en los segundos el hecho se produce de forma continuada o ininterrumpida en el tiempo, con tendencia a reproducirse, por lo que no es posible aislar un instante concreto como momento de realización (por ejemplo, titularidad de un bien inmueble). En estos últimos, no podría exigirse el tributo hasta que no cesara el hecho, y por ello la ley crea la ficción de fraccionar esa continuidad en periodos impositivos, entendiendo que en cada uno de ellos se realiza íntegramente el hecho imponible y surge la obligación tributaria, con autonomía e independencia respecto a las de periodos anteriores y posteriores".



PODER JUDICIAL DE LA  
FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA



Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

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

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

Acción de Inconstitucionalidad 129/2007

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 el ámbito 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:

**"ARTÍCULO 2°.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:**

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

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

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

**IV.- Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados**