

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 27 DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL CINCO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
6/2005	<p>ORDINARIA VEINTISÉIS DE 2005.</p> <p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD promovida por el Procurador General de la República en contra del Congreso y del Gobernador del Estado de Michoacán, demandado la invalidez del decreto por el que se expidió el artículo 36, fracción XIV de la Ley del Agua y Gestión de Cuencas de la citada entidad, para el ejercicio fiscal de 2005, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 25 de febrero de 2005.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO)</p>	<p>3 A 46.</p> <p>EN LISTA</p>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL MARTES
VEINTISIETE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL CINCO.**

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

MARIANO AZUELA GÜITRÓN.

ASISTENCIA: SEÑORES MINISTROS:

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.
JUAN DÍAZ ROMERO.
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.**

AUSENTES: SEÑORES MINISTROS:

JUAN N. SILVA MEZA.

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:05 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Se abre la sesión.

Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos listados para el día de hoy.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.- Sí señor, con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número noventa y cuatro, ordinaria, celebrada ayer; y en cumplimiento a lo dispuesto por el señor ministro presidente, se informa que a la

tesis jurisprudencial que se aprobó ayer, como se consigna en el acta, le correspondió el número 114/2005.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Bien, se toma nota. Se pone a consideración del Pleno el acta con la que se dio cuenta. Consulto si en votación económica se aprueba.

(VOTACIÓN)

APROBADA.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
NÚMERO 6/2005. PROMOVIDA POR EL
PROCURADOR GENERAL DE LA
REPÚBLICA EN CONTRA DEL
CONGRESO Y DEL GOBERNADOR DEL
ESTADO DE MICHOACÁN.**

La ponencia es del señor ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, y en ella se propone:

PRIMERO.- ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEGUNDO.- SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XIV DE LA LEY DE AGUA Y GESTIÓN DE CUENCAS PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2005, EN TÉRMINOS DEL SEXTO CONSIDERANDO DE ESTA EJECUTORIA.

TERCERO.- SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 118 DE LA LEY DE AGUA Y GESTIÓN DE CUENCAS PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE SEÑALA: “ASÍ COMO LAS CUOTAS O TARIFAS QUE LOS AYUNTAMIENTOS APRUEBEN CON BASE EN ELLAS”, EN TÉRMINOS DEL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA RESOLUCIÓN.

CUARTO.- PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- A consideración del Pleno esta ponencia. Como recordarán, había solicitado el uso de la palabra, un poco antes de que levantáramos la sesión el día de ayer, el señor ministro José Ramón Cossío, y a él le habíamos reservado intervenir al iniciar la sesión.

Concedemos el uso de la palabra al señor ministro José Ramón Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.- Muchas gracias, señor presidente.

Voy a tomar algunos minutos porque este es un asunto sumamente interesante, desde mi punto de vista, y además con una enorme complejidad técnica.

El primer problema es, como ustedes lo recuerdan, una Acción de Inconstitucionalidad promovida por el procurador general de la República, impugnando en particular la fracción XIV del artículo 36 de esta Ley de Agua y Gestión de Cuencas para el Estado de Michoacán.

El primer problema que tengo yo es el siguiente: entiendo, toda vez que ayer el ministro Góngora en su dictamen fue viendo los distintos problemas de procedencia, que estos temas resultan con complicaciones, a mí en lo personal no me lo resultan, de modo que voy a entrar el fondo, y sobre todo a una parte muy importante que es la extensión de los efectos.

El artículo 36 –insisto- es el expresamente impugnado; sin embargo, se hacen una serie de consideraciones relacionadas con principio de legalidad, aplicando la fracción IV, penúltimo párrafo, del artículo 115, y la fracción IV del artículo 31; y desde esa perspectiva considera el procurador general de la República, que es inconstitucional este artículo 36, fracción XIV,

cosa que es considerada en el mismo sentido en el proyecto. Y después, por vía de efectos, se propone la declaración de inconstitucionalidad del artículo 118 en una de sus porciones normativas.

El tema es bien interesante, repito, porque esta Ley de Agua y Gestión de Cuencas del Estado de Michoacán, está generando un sistema en el cual hay una participación entre distintos órganos estatales para poder prestar este servicio. Hay órganos estrictamente municipales, hay órganos intermunicipales, hay órganos de asociación entre el Municipio y el Estado y, adicionalmente, hay la posibilidad de concesión de la prestación del servicio a particulares. Todo esto está, desde mi punto de vista, bastante bien desarrollado en la Ley y desde ahí se plantea el problema.

Yo, en principio, estoy de acuerdo con el proyecto en cuanto determina que el artículo 36, fracción XIV es inconstitucional; la primera cuestión que le diría al ministro Gudiño –no sé si la acepte-, es que a mí me parece que hay que invertir el orden de los argumentos; creo que el problema central deriva de la inconstitucionalidad de esta fracción XIV del artículo 36, por ser contraria al penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115; creo que lo que se está atentando ahí o se está afectando ahí es una regla de competencia en donde se establece que los Ayuntamientos pueden solicitar y pueden proponer cuotas y tarifas respecto a ciertas contribuciones, pero de ninguna manera ellos mismos pueden aprobar estas contribuciones. Y por vía de efecto, me parece que es como pega esto en el principio de legalidad de la fracción IV del artículo 31; creo que el tema central es un problema de competencia orgánica e indirectamente un problema de legalidad tributaria. Entonces esta sería la primera cuestión.

La segunda cuestión es que, yo creo que por vía de efectos, debiéramos declarar inconstitucionales más preceptos de los que está proponiendo el proyecto. A mí modo de ver, hay que declarar inconstitucionales –y ahora voy a decir por qué- el 114, el 115, el 116, el 117 y el 118 de la Ley impugnada.

Las razones que me llevan a esto son las siguientes: Si ustedes recuerdan, lo que tenemos es, estos artículos que he mencionado de la Ley, un sistema –ahí sí me parece- bastante confuso para distinguir entre cuotas, tarifas y cuotas medias –perdón, voy a dar el nombre exacto, porque tienen una designación muy particular- y tarifas medias de equilibrio. Efectivamente, el proyecto está proponiendo declarar la inconstitucionalidad de la fracción XIV del 36, porque se rompe con esta competencia y se establece la posibilidad de que sean los Ayuntamientos quienes aprueben estas cuotas, estas tarifas y estas tarifas medias de equilibrio; sin embargo, en estos artículos que he mencionado, 113 a 118, se le está dando competencias a la Comisión –y ahora voy a decir qué entiende la Ley por Comisión- para aprobar tarifas. Si vemos lo dispuesto en el artículo 10º de la Ley, se dice que se crea la Comisión Estatal de Agua y Gestión de Cuencas, como organismo público descentralizado de la administración pública estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado a la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente. En el artículo 11 da las competencias de este órgano y después nos da su desarrollo en el 12, cómo está integrada la Comisión y su Junta de Gobierno.

A mí me parece que en estos artículos, insisto, el 113 al 118, se está estableciendo un mecanismo en el cual la aprobación de las fórmulas, mediante las cuales se va a llegar a la construcción de las tarifas, se hace por una Comisión; y esto, me parece, que es lo que a final de cuentas está determinando la cantidad que va a ser recuperada por la vía del Derecho o

por la vía –como decía ayer el ministro Góngora- del precio público o el aprovechamiento, como en algún momento se pudiera entender si uno ve el Código Financiero Municipal del Estado.

Entonces, me parece que si simplemente nos reducimos a declarar inconstitucional este artículo 36, fracción IV y la parte correspondiente del artículo 118, estamos dejando viva una parte muy importante de la confirmación del sistema, que es la relativa a la aprobación de las fórmulas por este organismo descentralizado estatal; fórmulas que, sin duda alguna, tienen una afectación directa en la forma como se van a cobrar las cuotas o las propias tarifas, a las personas que estén planteando el problema de los cobros.

El artículo 114 dice que la Comisión Estatal del Agua establece la fórmula para el cálculo de las tarifas medias de equilibrio, y ahí le da una primera competencia en materia de las fórmulas, dice: “En este sentido, la fórmula que establezca la Comisión, determinará la tarifa media de equilibrio, la tarifa media de los servicios de abastecimiento de agua potable, la tarifa media de equilibrio de los servicios de recolección y tratamiento de aguas residuales, la cuota por conexión, la cuota por conexión de drenaje a agua potable, los servicios ambientales, etcétera; el 115, dice que la revisión a las fórmulas en lo que se refiere a los componentes del costo y la relación entre ellos, será por la Comisión cada tres años; el 116, dice que para el cálculo a las tarifas medias de equilibrio, el prestador sustituirá las fórmulas que establezca la Comisión; en otro párrafo dice: el prestador de los servicios podrá determinar una estructura tarifaria que tome en cuenta, etcétera, a partir de las propias fórmulas; el 117, nos dice que la Comisión vigilará la correcta aplicación de las fórmulas, aprobará las tarifas medias calculadas conforme al procedimiento establecido; así como la congruencia en las tarifas medias y la estructura tarifaria; el 118, dice: las fórmulas

para determinación de las tarifas medio de equilibrio y sus modificaciones; así como las cuotas a tarifas que los prestadores de los servicios establezcan, se publicarán en el Diario Oficial; en fin, se va haciendo toda una clasificación en este sentido.

El problema que me generaría a mí la declaración de inconstitucionalidad de estos artículos 113 a 118, son dos:

En primer lugar, un problema que ayer trató el ministro Góngora, en relación a los casos específicos en que la prestación del servicio se puede llevar por una sociedad anónima a la cual se le hubiere concesionado el servicio.

De esto quisiera decir dos cosas:

En primer lugar, creo que si leemos atentamente el supuesto del artículo 36, que es el impugnado, empieza con un “acápite”, que dice, cuando los servicios públicos sean prestados directamente por los municipios, éstos tendrán a su cargo, de forma tal que en esta condición, no aplica la situación de precios públicos o la situación de aprovechamiento, como lo determinan otros ordenamientos, simplemente estamos ante el supuesto específico en el cual son los propios municipios los que están prestando a través de alguna de las tres modalidades que permite la ley, los servicios, de forma que no tendríamos por qué hacer estas distinciones que se nos proponían el día de ayer.

Sin embargo, se presenta un problema secundario que es bien interesante; si como yo propongo, se declara la inconstitucionalidad de los artículos 113 a 118, de esta Ley, podríamos, si hacemos una declaración abierta de inconstitucionalidad de estos preceptos por su relación con el sistema del artículo 36, fracción XIV, podríamos dejar sin materia o sin condiciones de formulación para la Comisión

misma, de estas fórmulas, de la recuperación, ahí sí de los precios de equilibrios, en los casos en los cuales los servicios de agua estén siendo prestados por empresas mercantiles, concesionarias y no estrictamente por los propios órganos municipales.

Entonces, si se llegara a la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 113 a 118, me parece que tendríamos que precisar el efecto de que esa condición de inconstitucionalidad se da en dos posibilidades: primera, en aquellos casos en los que claramente esté prestando este servicio un órgano de carácter municipal; o segunda, cuando por cualquier razón se esté cobrando esto que se llamaba el día de ayer: “un precio público por vía de un tributo”.

Entonces, sí me parece que tendríamos que hacer esta consideración.

Y otra que me parece importante, que ha aparecido en algunas discusiones, es: cuál es la razón que nos lleva a final del día a declarar la inconstitucionalidad de preceptos relacionados.

Como todos recordamos, y lo hemos estado discutiendo intensamente las últimas semanas, en materia de acciones de inconstitucionalidad existe una acotación mucho más específica en materia de suplencia o en materia de determinación de la cuestión efectivamente planteada; la única solución es relacionar lo dispuesto en el artículo 71 de la ley reglamentaria, con lo dispuesto en la fracción IV, del artículo 41, y declarar por vía de efectos.

Sin embargo, en algún caso tuvimos una discusión de qué significaba declarar inconstitucional unas normas que estuvieran en relación con otras a partir de la expresión que su validez derivara de otras; en ese momento discutíamos si esto era una relación de jerarquía específica, digamos, como la que

se presenta en el entendimiento de un orden jurídico modelo, o derivar, no tenía que ver con una relación de jerarquía específica, sino tendría que ver simplemente con las normas que estuvieran en correlación con el propio sistema.

Yo estoy por esta segunda idea, creo que sí hay agravios muy específicos o conceptos de invalidez muy específicos para declarar la inconstitucionalidad de la fracción XIV, del artículo 36 de la ley impugnada; me parece que si declaramos inconstitucional esa fracción XIV, tendríamos que declarar también inconstitucional ciertos elementos que están relacionados con el propio tributo, como es la determinación de las fórmulas que obviamente tiene una repercusión directa en el modo en el que se pagan los propios tributos, a partir de lo dispuesto en el artículo 36.

Entonces, mi propuesta concreta es: estoy de acuerdo con el proyecto en lo esencial, me parece simplemente que había que invertir el orden de relación del análisis de los conceptos de invalidez, dándole mayor peso en este caso concreto a la fracción IV, del artículo 115, y no tanto a la fracción IV, del artículo 31; y dos: declarar inconstitucional por vía de efectos, los artículos 113 a 118, en las partes correspondientes; dejando claro que esto no podía tener una afectación directa en los supuestos en los que no se estuviera pagando una cuota, tarifa, como componente de un derecho, sino que se estuviera pagando un precio público, o, como lo denomina la Legislación de Michoacán, un aprovechamiento.

Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el ministro Ortiz Mayagoitia, y enseguida el ministro Sergio Valls Hernández.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias, señor presidente.

Yo había hecho una lectura equivocada del artículo 36, fracción XIV, por cuanto menciona ahí al organismo operador municipal; pero con la intervención del señor ministro Cossío Díaz y la lectura detenida del dictamen de Don Genaro Góngora Pimentel, del día de ayer, me doy cuenta que el organismo operador cuando es descentralizado y pertenece a la Administración Municipal o es una prestación directa del servicio público, y solamente en el caso de que se constituya como sociedad anónima, es cuando operaría el precio fiscal o tarifa para la prestación de un servicio público por particulares.

Es la única duda que me queda en este momento, si nosotros declaramos la inconstitucionalidad del artículo 36, fracción XIV, de manera absoluta, cómo se fijarían estos precios en el caso de que el servicio de agua lo preste un organismo operador constituido en sociedad anónima, porque en el muy interesante documento que nos leyó ayer el ministro Góngora Pimentel, nos dice que en este caso, se trata de un servicio público cuya contra prestación es un precio y no el pago de una derecho.

Es bien importante destacar que en el artículo 36, fracción XIV, se habla, aprobar durante el mes de diciembre de cada año, **A PROPUESTA DEL ORGANISMO OPERADOR**, y si el organismo operador fuera una sociedad anónima, la norma sería constitucional; quiere decir que el vicio de inconstitucionalidad que estamos “casando” es relativo; relativo a cuando, como lo dice el “acápite” del precepto, los servicios públicos sean prestados directamente por los municipios.

En una lectura equivocada que hacía yo el día de ayer, pensé que al hablar de organismo operador, hacía necesaria referencia a una concesión a particular; pero no es así, en consecuencia, creo que la declaración de inconstitucionalidad del 36, fracción XIV, es adecuada como la propone el proyecto.

No sé si debiera hacerse alguna salvedad para el caso de que el organismo operador se encuentre constituido como sociedad anónima, o si la ley contenga disposición expresa sobre el particular, porque lo cierto es que se nos dan a conocer los preceptos impugnados; pero algunos señores ministros se han tomado la molestia de leer la ley en su totalidad. Ojalá se esclareciera en esta discusión ese punto.

Gracias, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Sergio Valls Hernández.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias, señor presidente.

Ofrezco de antemano una disculpa a las señoras ministras y a los señores ministros, si abuso un poquito de su tiempo; pero primeramente quiero referirme a la consulta que se somete a consideración respecto de la Acción de Inconstitucionalidad 6/2005 cuyo ponente es el señor ministro Gudiño Pelayo. Yo comparto el sentido de la consulta, ya que desde mi punto de vista, efectivamente el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, prevé el principio de legalidad tributaria, conforme al cual toda contribución, así como los elementos esenciales de la misma, tales como el sujeto, el objeto, el procedimiento para determinar la base, la tasa o la tarifa, el lugar, la forma y época de pago, etc., deben establecerse en una ley, esto es, en un ordenamiento expedido por el Órgano Legislativo Federal o Estatal; asimismo, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, el diverso 115, fracción IV, de la misma Constitución, también prevé que los municipios conformarán su Hacienda con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor y sólo facultan a los Ayuntamientos para proponer las cuotas y tarifas aplicables a

impuestos, derechos o contribuciones de mejoras, pero la atribución de aprobar esas cuotas y tarifas y de establecerlas en ley, desde luego, es de la Legislatura del Estado.

Por tanto, es inconstitucional que en el artículo 36 tan mencionado, fracción XIV, que se impugna, el Congreso Local autorice o faculte a los municipios de la Entidad de Michoacán para que fijen las cuotas y tarifas de derechos por determinados servicios y los publiquen en el Periódico Oficial del Estado, lo cual de acuerdo a la Norma Fundamental, solamente corresponde al Órgano Legislativo; también comparto el que con apoyo en el artículo 73, en relación con el 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la Materia, esta declaratoria de invalidez deba extenderse al 118 de la propia Ley del Agua y Gestión de Cuencas del Estado de Michoacán, pues en ese último numeral se está reiterando la facultad del Ayuntamiento de aprobar cuotas o tarifas y la obligación de publicarlas en el medio oficial de difusión.

Eso por cuanto hace a la consulta propiamente dicha, pero también me quiero referir al muy interesante dictamen que en la sesión pasada presentó el señor ministro Góngora Pimentel, en el que alude a una figura que doctrinariamente se ha denominado precio público y señaló el señor ministro Góngora que en algunos estados los ingresos que reciben los organismos descentralizados, tienen la naturaleza de precio público y no de derechos tributarios y por ende estarán sujetos o deben estar sujetos a un régimen jurídico diverso al tributario, por lo que él sugiere que se incorpore tal distinción en el proyecto que nos ocupa. Lo anterior me genera diversas inquietudes: Primero, porque si bien se señala que el concepto de precio público viene de la doctrina, lo cierto es que estamos en una Acción de Inconstitucionalidad, esto es, ante un cotejo de la norma impugnada frente a la Constitución Federal, por lo que considero que en todo momento debemos partir de lo

dispuesto en la Norma Fundamental, así, el artículo 31, fracción IV, dispone que son obligaciones de los mexicanos contribuir al gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, como todos sabemos; por tanto, destaca que la Constitución reserva a la ley la fijación de las contribuciones que deberán cumplir los mexicanos. Así, así pues, aun cuando la doctrina sostenga diversos conceptos y ello resulte muy ilustrativo, ante todo considero que debemos estar a la norma fundamental, que en el caso de contribuciones, remite a lo que establezca la ley y no advierto en la Legislación Tributaria o la de Agua de Michoacán, de donde deriva, al menos implícitamente, el concepto de dónde deriva, así sea de manera tácita e implícita el concepto de precio público.

Es cierto que en el dictamen del señor ministro Góngora se señala que los artículos 43, 56 al 58 y 30 fracción V, de la Ley de Agua y Gestión de Cuencas, se refieren a precio público, pero de la revisión de esos numerales solamente a precio que considero abierto que fijan cómo se crearán los organismos operadores municipales, ya sea como organismos públicos descentralizados, como ya se dijo, de la Administración Pública Municipal o como sociedades anónimas bajo el régimen de empresas de participación municipal, cuáles serán las leyes aplicables, etc., y si bien es cierto que la Legislación prevé que los servicios podrán ser prestados a través de estos organismos, reitero, yo no advierto que en ese caso, entonces no se trate de derechos sino de precios públicos; por ende, considero que no basta con señalar lo que la doctrina ha considerado, sino fundamentar que en nuestro sistema legislativo se prevé la figura de los precios públicos, cuál es su concepto, su naturaleza y más aún, examinar si esta figura es aplicable a los servicios públicos que en forma obligatoria presta el Estado, en este caso el Municipio, máxime que en el caso se trata de un servicio público indispensable y obligatorio para el Estado y además sobre un bien del dominio público del

dominio nacional, como es el agua, por lo que, a mi juicio, en ese supuesto no podríamos hablar de la existencia de los denominados precios públicos y que precisamente la doctrina conceptualiza como la retribución que se debe realizar por el aprovechamiento de servicios públicos que no son obligatorios, por lo que reitero, yo no advierto en forma clara el fundamento para aseverar que tratándose de servicios obligatorios que el Estado le hace al Municipio, presta en su función de ente público, aun cuando sea a través de organismos paraestatales o concesionarios, no se está ante un derecho sino ante un precio público y por ende, que no tendrá la calidad de tributo, sino de un acto administrativo, pudiendo entonces fijarlo el Municipio a diferencia de las contribuciones que deben regularse, como ya dijimos antes en la ley, máxime que de la lectura del texto completo del artículo 36 de la Ley de Agua y Gestión de Cuencas para el Estado de Michoacán, aun cuando de su fracción I, se aprecie que la prestación del servicio puede ser por un organismo operador en el mismo artículo 36, se parte de que de cualquier manera se trata de servicios públicos prestados directamente por los municipios.

En consecuencia, respetuosamente señalo, que no coincido en que deba incorporarse esa distinción en el proyecto. Por otra parte, respecto de extender la declaratoria de invalidez a los artículos segundo y tercero transitorios del Decreto impugnado, me genera duda, porque respecto del segundo transitorio, al hablar de cuotas y tarifas en general, en todo caso, igual podría hacerse una interpretación conforme como la que propone el señor ministro Góngora, respecto del artículo 118, de la ley impugnada, por lo que reitero, lo que debemos revisar es si la validez de la norma transitoria depende o no de la impugnada y por lo que hace a que se realice una interpretación conforme, tratándose del artículo 118, de la ley impugnada, considero que ello dependerá de lo que aquí resuelva este Pleno, en cuanto a si en el caso opera la figura del precio público. Asimismo y

finalmente, en cuanto a hacer extensiva la declaratoria de invalidez a todas aquellas leyes de ingresos que cita el señor ministro Góngora en su dictamen, ello derivará de que su validez dependa de la Ley de Agua y Gestión de Cuencas, que se impugna, si es así, efectivamente habría que extender la declaratoria de invalidez, pero advierto que algunas de estas leyes fueron expedidas con anterioridad a la que ahora se combate, por lo que me parece complicado sostener que la declaratoria de invalidez de una ley posterior haga inválida una anterior. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: El señor ministro Góngora tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Bueno, el señor ministro Gudiño ha presentado un dictamen, no sé si querrá que se le de lectura y luego hablaría yo, porque se me ha mencionado sobre esto de los precios públicos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Cómo no. Tiene la palabra el señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELEAYO: Gracias señor presidente. A petición del ministro Góngora asumo el uso de la palabra.

Preparé un documento para dar respuesta al interesante documento que leyó el ministro Góngora al día de ayer, plantea cuestiones muy importantes, las cuales les pedí en mi ponencia dieran puntual respuesta, la cual pongo a consideración de ustedes.

Con motivo del proyecto de resolución que se presentó a la consideración de este Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 6/2005 que fue motivo de discusión el día

de hoy. El señor ministro Genaro David Góngora Pimentel formuló dictamen en que sustancialmente comparte el sentido; sin embargo, no se comparten las consideraciones de éste al respecto. Considero pertinente precisar lo siguiente:

Primero.- En el documento de referencia se expresa que se comparte el sentido del proyecto propuesto, pero no las consideraciones que se vierten para declarar la invalidez del artículo 36, fracción IV, de la Ley de Agua y Gestión de Cuencas para el Estado de Michoacán. Sin embargo, del análisis del aludido documento no se advierte que exista contradicción con tales consideraciones, sino mas bien se propone incluir un estudio previo a efecto de proporcionar un marco teórico relativo a los mecanismos que puede adoptar cada entidad federativa para la prestación de servicios públicos, así como el sistema adoptado en el Estado de Michoacán.

Asimismo, se aduce que en el proyecto se da por sentado que estamos ante derechos por la prestación de servicios; sin embargo, del estudio que propone concluye que en efecto se está ante derechos por la prestación de servicios; en este caso de los servicios de agua potable, alcantarillado y manejo de lodos.

Ahora bien, es necesario precisar que contrariamente a lo que se sostiene en el dictamen, en el presente asunto no se impugna la legislación en general, sino únicamente la fracción XIV, del artículo 36 de la Ley precisada; de manera que el estudio que se realiza en la consulta, efectivamente parte del supuesto que prevé la norma impugnada y que se refiere, como se reconoce del propio documento que se contesta a derechos por la prestación de servicios prestados directamente por los municipios. Es decir, se estudia la constitucionalidad del precepto impugnado, partiendo de lo que éste prevé, a efecto de precisar la cuestión efectivamente planteada y determinar si

los supuestos que prevé el precepto impugnado son o no contrarios a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico en lo que establece en los artículos 31, fracción IV, y 115, fracción III. Aunado a lo anterior, considero que el marco teórico que se plantea no sería aplicable para el caso de servicios públicos de carácter necesario, como es el servicio de agua potable; es decir, que tratándose del servicio de agua potable, se pueda hablar de recursos no tributarios a título de precios públicos. Por tanto, no considero que los artículos 43, 56, 57 y 58 de la Ley de Agua y Gestión de Cuencas para el Estado de Michoacán, se refieran a precios públicos, sino que únicamente hacen referencia a cómo pueden constituirse los organismos operadores municipales.

Por lo anterior, no se considera que deba realizar el análisis propuesto, ya que el precepto impugnado no establece los mecanismos a los que se alude, sino que se refiere precisamente a los servicios que sean prestados directamente por los municipios y en este aspecto, específicamente, faculta a los Ayuntamientos de los municipios de la entidad para determinar las cuotas y tarifas de derechos por el servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento, suministro o transportación de agua potable y manejo de lodos, de acuerdo con los costos reales del servicios y ordenar su publicación en un periódico oficial de la entidad y en otros medios que permitan a los usuarios su conocimiento.

También me voy a referir a los efectos de la declaración de invalidez, toda vez que fue motivo de las intervenciones de los ministros que me precedieron y también del interesante documento del ministro Góngora.

En el citado documento, se aduce que no se comparte la declaración de invalidez que en vía de consecuencia se propone en el proyecto, pues si bien el artículo 118 de la Ley en

comento se refiere a las cuotas y tarifas en general, puede salvarse con una interpretación conforme; sin embargo, precisamente porque el artículo en comento reitera la facultad de los Ayuntamientos de aprobar cuotas o tarifas en general, deviene inconstitucional, pues al establecer de esa manera, se refiere también a los derechos de prestación de servicios. Lo anterior, se corrobora con las mismas consideraciones que se vierten en el dictamen respecto al artículo segundo transitorio del Decreto respectivo, ya que se propone declarar su invalidez; no obstante que también se refiere a la aprobación de cuotas y tarifas en general, lo que se puede apreciar del contenido de dicho precepto que a la letra dice, artículo 2º: "Los Ayuntamientos del Estado que a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto no hayan aprobado, expedido y mandado publicar el acuerdo de cabildo, mediante el cual se establezcan las cuotas y tarifas por el servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento, para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, podrán hacerlo hasta el treinta y uno de marzo del año en curso. Las cuotas y tarifas de agua potable, alcantarillado y saneamiento aprobadas por los Ayuntamientos del Estado para el año dos mil cinco, con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán aplicándose por este ejercicio". Hasta aquí el precepto.

En otro aspecto, considero que también en vía de consecuencia, procede declarar la invalidez del segundo transitorio, transcrito debido a que reitera la facultad de los Ayuntamientos de aprobar cuotas o tarifas, por lo que su validez depende de la propia norma invalidada. Sin embargo, no se comparte el que dicha declaración debe hacerse extensiva al artículo tercero transitorio y menos aún, al 15 de la Ley de Ingresos para el Municipio, publicada el veinticuatro de diciembre de dos mil cuatro; el artículo 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Hidalgo, publicada el diecisiete de diciembre de dos mil cuatro; el artículo 15 de la Ley de Ingresos del

Municipio Chabinda, publicado el veinte de diciembre de dos mil cuatro; el artículo 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cotija, publicado el veintidós de diciembre de dos mil cuatro; el artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de La Piedad, publicado el veinte de diciembre de dos mil cuatro; el artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lázaro Cárdenas, publicado el diecinueve de diciembre de dos mil cuatro; el artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelia, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil cuatro; el artículo 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zaguayo, publicada el veinte de diciembre de dos mil cuatro; el artículo 16 de la Ley de Ingresos del Municipio de Uruapan; el artículo 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zamora; el artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zitácuaro, todas éstas del Estado de Michoacán, para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, por lo siguiente: De conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, fracción IV, en relación con el 73, ambos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 de la Constitución Federal cuando la sentencia dictada en este medio de control declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez depende de la propia norma invalidada. Sin embargo, la validez de dichas normas no depende de la norma invalidada, pues el artículo tercero transitorio, únicamente prevé que cuando las leyes de Ingresos aludidas se refieren a la Ley de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de la entidad, deberá entenderse, indistintamente, a dicha Ley o la Ley de Agua y Gestión de Cuencas y por lo que hace a las Leyes de Ingresos, debe destacarse que éstas fueron publicadas con anterioridad a la publicación de la norma impugnada, incluso con anterioridad a la publicación de la Ley de Agua y Gestión de Cuencas. Por lo que es evidente que no tuvieron como base la norma cuya invalidez ha sido declarada, sino de una diversa que fue aprobada mediante un procedimiento legislativo

diferente y, por tanto, el precepto ahora impugnado constituye un nuevo acto legislativo.

Lo anterior encuentra su apoyo en la tesis jurisprudencial de este Tribunal Pleno, cuyo rubro es: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD**. La reforma o adición de una norma general autoriza su impugnación a través de este medio de control constitucional aun cuando se reproduce íntegramente la disposición anterior, ya que se trata de un nuevo acto legislativo en efecto, las Leyes de Ingresos aludidas tuvieron como base el artículo 74 de la Ley de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Michoacán que en la parte que interesa establece: “Artículo 74.- El Ayuntamiento a propuesta del organismo aprobador aprobará las cuotas y tarifas de derechos por el servicio de agua, alcantarillado y saneamiento de acuerdo con los costos reales de servicio y cumpliendo con los siguientes requisitos. Asimismo, respecto a la propuesta de que se declaren inconstitucionales las cuotas y tarifas que hayan sido aprobadas por los Ayuntamientos, con base en las Leyes de Ingresos citadas, debe aclararse que no se refieren a normas, sino a actos a los cuales en vía de consecuencia, en este medio no se pueden declarar inconstitucionales aunado a que de conformidad con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, la declaratoria de invalidez es un precepto legal efectuada por este Alto Tribunal al resolver una Acción de Inconstitucionalidad, no tiene efectos retroactivos salvo en materia penal, por lo tanto, sus efectos no pueden alcanzar a los actos que fueron emitidos con anterioridad a la declaración de invalidez de la norma impugnada.

Por otra parte, respecto a la propuesta de que como efecto de la declaración de invalidez, se constriñe al Legislador local a actuar de una determinada forma precisando la forma en que debe legislar y de actuar, ante la invalidez de la norma impugnada reitero que soy de la opinión que en tratándose de

las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad no es admisible imprimir efectos esencialmente en virtud de la naturaleza propia de la sentencia misma.

Bueno, aquí doy las razones por las que estimo que no produce efectos, me reservo el derecho después de insistir sobre esto. Por último, se propone que los resolutivos sean los siguientes: Primero.- Es procedente y fundada la presente Acción de Inconstitucionalidad. Segundo.- Se declara la invalidez del artículo 36 fracción XIV de la Ley de Agua y Gestión de las Cuencas para el Estado de Michoacán, en términos del Sexto Considerando de esta ejecutoria. Se declara la invalidez del artículo 118 de la Ley de Agua y Gestión de Cuencas para el Estado de Michoacán en la porción normativa que señala: "Así como las cuotas o tarifas que los Ayuntamientos aprueben con base en ellas" así como del artículo segundo transitorio de la citada Ley publicado el veinticinco de febrero de dos mil cinco, en el Periódico Oficial de la Entidad en términos del último Considerando de esta resolución.

Por las razones apuntadas, en principio, vengo con las modificaciones anunciadas, confirmando el sentido del proyecto, hasta la fecha sigo de acuerdo con el proyecto que presenté a su consideración y bueno, espero haber cumplido las expectativas del ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente. En el dictamen éste que acabamos de escuchar, en la página dos, en el segundo párrafo se dice: "Considero que el marco teórico que se plantea no sería aplicable para el caso de servicios públicos de carácter necesario, como es el servicio de agua potable, es decir, que tratándose del servicio de agua

potable se puede hablar de recursos no tributarios a título de precios públicos, por tanto, no considero que los artículos 43, 56, 57 y 58 de la Ley de Agua y Gestión de Cuencas para el Estado de Michoacán se refieran a precios públicos, sino que únicamente hacen referencia a cómo pueden constituirse los organismos operadores municipales, claro así es, veamos los artículos, qué dice el 43? Dice el 43: “Los organismos operadores municipales, se crearán previo acuerdo del ayuntamiento correspondiente, y de conformidad con la Legislación aplicable como organismos públicos descentralizados de la administración pública municipal con personalidad jurídica y patrimonio propio o como sociedades anónimas, bajo el régimen de empresas de participación municipal”, qué dice el 56? El 56 dice: “Los organismos operadores municipales podrán constituirse como sociedades anónimas bajo el régimen de empresas de participación municipal, en cuyo caso el capital social deberá suscribirse en su totalidad por el Municipio o por dependencias y entidades de la administración pública municipal y el Municipio deberá otorgar la concesión respectiva, en términos de lo dispuesto en esta Ley y otras”; qué dice el 57? “La constitución, organización y funcionamiento de las sociedades anónimas —¿cobrarían derechos las sociedades anónimas?— con capital total o mayoritariamente pública, se regirá por esta Ley, la legislación mercantil y la Ley Orgánica Municipal, las disposiciones relativas a la Junta de Gobierno se entenderán referidas al Consejo de Administración” y por último, qué dice el 58, “En caso de que los organismos operadores municipales se constituyan como sociedades anónimas, a que se refiere el artículo anterior, el ayuntamiento podrá acordar la venta total o parcial de las acciones representativa de su capital social previa licitación pública, de conformidad con lo establecido en esta Ley y otras disposiciones normativas aplicables. Cuando los sectores social o privado detenten más del cincuenta por ciento de las acciones representativas del capital social, se aplicarán

en lo conducente las disposiciones relativas a las concesiones para la prestación de servicios públicos”; el artículo que se declara inconstitucional, en lo que estamos de acuerdo, parece que todos, habla de aprobar durante el mes de diciembre en su fracción XIV, a propuesta del organismo operador, ya vimos cómo se pueden constituir estos organismos, pueden ser del estado o pueden ser sociedades anónimas, con participaciones de particulares, que se regularán a través de la legislación mercantil, a propuesta del organismo operador, las cuotas y tarifas de derechos por el servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento, suministro o transportación de agua potable, aquí se refiere en general a cuotas y tarifas de derechos, pero ya la Suprema Corte desde hace muchos años, no es ésta la última tesis de noventa y seis, sino de muchos años atrás, ha dicho que en el juicio constitucional el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está facultado para analizar la naturaleza jurídica de una institución y dice por qué, por una exigencia de orden técnico jurídico que deviene de la función de control de la constitucionalidad y de la definir, en la medida en que el caso lo requiera, las cuestiones que han suscitado opiniones encontradas de las partes, debe desentrañarse jurídicamente la naturaleza esencial de una determinada institución, figura jurídica, o clasificación que establezca la ley, con independencia de la denominación que adopten las partes, o que enuncie el texto legal, atendiendo a los elementos o características esenciales que la conforman, individualizan y hacen diferente de otra, de modo que no basta el consenso o aceptación tácita de las partes contendientes en el juicio natural para decirles todos son derechos, por ejemplo: de la autoridad responsable o de lo que haya analizado el órgano jurisdiccional en primera instancia sobre la naturaleza jurídica de una institución, para tener por verdadera la denominación o clasificación adoptada, sino que ha de atenderse sin alterar la litis, a los elementos de características esenciales, que reúna la figura jurídica de que se trate, en su

caso, a los conceptos jurídicos que permitan distinguirla e individualizarla, así como de ser necesario, al origen y evolución de la institución jurídica en análisis. Esta tesis es mucho más amplia que las originales de tiempo atrás. Ahora, por qué se utilizó el concepto de precio público, qué es ajeno a la Legislación Mexicana, el concepto de precio público, es nada más doctrinal, no, se encuentra en diversas leyes, a las que voy a mencionar, se utilizó el concepto de precio público, a fin de englobar todas aquellas disposiciones positivas, respecto de las cuales las leyes administrativas admiten en el caso de servicios públicos prestados por el Estado o por los particulares, como se está en este caso de los organismos municipales que pueden ser creados por sociedades anónimas, con acciones de particulares, que las autoridades, en el caso de servicios públicos prestados por el Estado o por los particulares, que las autoridades administrativas fijen sus precios o tarifas, y se ha reconocido por la legislación positiva como veremos, también lo es, que esta doctrina nos permite establecer las diferencias esenciales con los derechos. Como decía, se ha reconocido que el Pleno de esta Suprema Corte, esta facultad para realizar la naturaleza jurídica de una institución, con independencia de la denominación que utiliza el texto legal, por eso resulta indispensable que en cada caso particular se recurra a la doctrina para desentrañar la naturaleza de los precios públicos, y distinguir la de los derechos. Llevada al extremo, la exigencia de una definición positiva, tampoco podríamos hablar de un concepto de derecho por servicios, como habrán visto ustedes, la definición de derechos de la Ley de Agua de Michoacán, pues difiere de la definición de derechos del Código Fiscal de la Federación; decía, tampoco podríamos hablar de un concepto de derechos por servicios, pues se definen de una forma en el Código Fiscal de la Federación, que incluso en algunos casos supedita su naturaleza a su regulación con la Ley Federal de Derechos, y por otra parte, son conceptualizados de manera diferente en los distintos Códigos Fiscales de los Estados, en

este maremágnum de definiciones, la doctrina nos ayudará a fijar sus notas esenciales y su verdadera naturaleza jurídica. Por eso, las razones del dictamen de ayer, para apoyar lo anterior, citó los siguientes ejemplos: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corresponde el despacho de los siguientes asuntos, fracción X, establecer y revisar los precios y tarifas. Artículo 33. A la Secretaría de Energía, corresponde el despacho de los siguientes asuntos, fracción VIII, realizar y promover estudios e investigaciones sobre ahorro de energía, estructuras, costos, proyectos, mercados, precios y tarifas activos. Artículo 34. A la Secretaría de Economía, corresponde el despacho de los siguientes asuntos, fracción VII; establecer la política de precios, y con el auxilio y participación de las autoridades locales, vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular, y establecer las tarifas para la prestación de aquellos servicios de interés público, que considere necesarios, con la exclusión de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública, y definir el uso preferente que debe darse a determinadas mercancías. Artículo 36. A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Corresponde el despacho de los siguientes asuntos, XII. Fijar las normas técnicas de funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes, y las tarifas para el cobro de los mismos. A la Secretaría de Turismo, 42, corresponde el despacho de los siguientes asuntos. 6. Autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos, previamente registrados. Ahora de la Ley de Aviación Civil, que habla de las tarifas. Los concesionarios o permisionarios, fijarán libremente las tarifas por los servicios que presten. Las tarifas internacionales se aprobarán por la Secretaría, de conformidad con lo que en su caso, se establezca en los tratados. Las tarifas deberán registrarse ante la Secretaría. La Secretaría podrá negar el registro de las tarifas fijadas por los concesionarios o

permisionarios. En las tarifas se escribirán clara y explícitamente las restricciones a que estén sujetas, y permanecerán vigentes por el tiempo y las condiciones ofrecidas. En la regulación, la Secretaría podrá establecer tarifas específicas para la prestación de los servicios, concesionarios y permisionarios sujetos a tal regulación, podrán solicitar a la Comisión Federal de Competencia, que emita opinión. Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal. 78. Las tarifas de transporte público de pasajeros en todas sus modalidades, serán determinadas por el jefe de gobierno, etc. 79. Para la propuesta de fijación o modificación de tarifas por el servicio público de transporte, la Secretaría deberá considerar el tipo de servicio, para este efecto, la Secretaría elaborará un dictamen previo al establecimiento, modificación de las tarifas. La Secretaría establecerá los sistemas para el cobro de las tarifas de servicio público, deberán revisarse durante el tercer trimestre de cada año. Ley de Vías Generales de Comunicación. En las concesiones, se fijarán las bases a que deben sujetarse los prestadores de servicios de vías generales de comunicación, para establecer las tarifas de los servicios que presten al público. Ley de Puertos. El comité de operación emitirá recomendaciones relacionadas con los precios y tarifas, para los actos de los concesionarios, permisionarios, operadores. Artículo 60. La Secretaría podrá establecer en los títulos de concesión, y en los permisos, las bases de regulación tarifaria y de precios, para el uso de determinados bienes, en puertos, terminales. Los administradores portuarios, de conformidad con lo que la Secretaría establezca en sus títulos de concesión, podrán determinar las bases tarifarias y de precios, a que se sujetarán los operados de terminales, marinas etcétera.

Artículo 62: Cuando los sujetos a regulación de precios o tarifaria consideren que no se cumplen las condiciones, podrán

solicitar a la Comisión Federal de Competencia, un dictamen sobre el particular.

Ley de Aeropuertos: El Comité de Operación y Horarios, emitirá recomendaciones, dice el 62, relacionadas con: fracción V, las tarifas y los precios.

Capítulo 8º. Se llama de las Tarifas y Precios. La Secretaría. Artículo 67, podrá establecer las bases de regulación tarifaria y de precios, para la prestación de los servicios aeroportuarios y para los arrendamientos y contraprestaciones relacionadas con los contratos que los concesionarios o permisionarios celebren con los prestadores de servicios complementarios, etcétera.

Artículo 70: La regulación tarifaria o de precios que lleve, debe aplicarse, se mantendrá sólo mientras subsistan las condiciones que la motivaron, los prestadores de servicios podrán solicitar a la Comisión Federal de Competencia, opinión; en la regulación se podrán establecer tarifas y precios máximos para el uso de bienes o la prestación de servicios específicos; luego, la ayuda de la doctrina para estudiar la naturaleza específica de cada institución, sin importar lo que diga la ley, o si han quedado de acuerdo las partes, como desde muy antiguo lo ha establecido la Suprema Corte, pues es importante, es determinante el que en mi opinión, en este caso, hacía en el dictamen leído ayer, una relación de los artículos 30, fracción I, y 36, fracción I, cuando el servicio es prestado por el Municipio, a través de órganos descentralizados denominados órganos operadores municipales, que se trata de un derecho, también el proporcionado por el Municipio, en coordinación con otros municipios, asociados como organismos operadores Intermunicipales, de los que hablan los artículos mencionados antes.

Artículo 30, fracción II, Derecho. Por convenio con el estado para que éste lo preste por conducto de la Comisión Estatal de Agua, y Gestión de Cuencas, que es un descentralizado del

Estado, 36, fracción I, Derecho; sin embargo, mediante un organismo operador municipal constituido como sociedad anónima, bajo el régimen de empresa de participación municipal, con participación accionaria de particulares, precio público, y hacíamos una distinción de la naturaleza jurídica de unos y de otros, de lo que significa que sean derechos, y lo que significa que sean precios públicos, y no englobar a todo como derechos, esa fue la inquietud que me provocó el dictamen que por otro lado, como dije, estoy de acuerdo en la inconstitucionalidad, digo, la invalidez del 36, fracción XIV, pero proponiendo un estudio previo para decir cuándo estamos frente a derechos y cuándo frente a precios públicos, porque éstos tienen distinta naturaleza jurídica, que conviene al Tribunal Pleno, desentrañar por las consecuencias que se tienen en caso de una figura, y en caso de la otra figura, pero, señor presidente, estaré abierto a todo lo que escuche, por los defensores de la fe, y si no es así, pues en esta democracia judicial, la mayoría es la que decide.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Han solicitado el uso de la palabra, el señor ministro José Ramón Cossío, el ministro Ortiz Mayagoitia, el ministro Aguirre Anguiano, y la ministra Sánchez Cordero, pienso que el camino de este debate, sí debe llevar a dilucidar si es al menos útil, conveniente, o quizás necesario, el entrar a este estudio de la diferencia entre lo que serían derechos, y lo que serían precios, puesto que ahí es donde proviene cierta situación de contradicción que se está presentando en torno al proyecto.

Si les parece, hacemos un receso y al regresar, en ese orden, iré concediendo el uso de la palabra.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:08 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:22 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se levanta el receso, continúa la sesión, y tiene la palabra, el señor ministro José Ramón Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor presidente. En la sesión se han hecho tres planteamientos que me han parecido muy interesantes; el primero, el del ministro Ortiz, en cuanto decía él, cómo debíamos, o qué tratamiento debíamos darle al artículo 16, en cuanto a éste, dice él: no alude directamente a los concesionarios, sino a los casos en los que servicios públicos, sean prestados directamente por los municipios; a mi modo de ver, no tendríamos por qué hacer aquí una aclaración, o una interpretación conforme, para desagregar municipios por un lado, órganos intermunicipales por otro, concesionarios privados por otro.

Creo, como él mismo lo anunciaba, entiendo que era también el sentido de su planteamiento, simplemente lo plantea como un comentario al Pleno, a todos nosotros, creo que no tendríamos por qué hacerlo en la acápita, me parece que es lo suficientemente claro como para no tenernos que ocupar de eso; después está el segundo problema, que es muy semejante al que plantea el ministro Valls, y lo que responde el ministro Góngora, dice el ministro Valls, que a su juicio, no deben llevarse a cabo un análisis del asunto de los precios públicos en el proyecto, y el ministro Góngora, en esta materia en específico, y a la cual usted nos pidió referirnos, que se refería que había que analizar los artículos 46, 56 y 57.

Yo, a mi juicio, me parece que no tenemos por qué analizar estos preceptos, creo que si analizamos estos preceptos, a lo

que nos van a llevar, es una estructura, o a determinar la estructura de los órganos que son concesionarios, o pueden ser concesionarios, pero determinar la estructura de un órgano concesionario, no tiene nada que ver con determinar su condición, o la condición de los elementos, por los cuales, no le doy un calificativo en este momento, simplemente se recibe una contraprestación, decir, pongamos que se hiciera el análisis en el proyecto, diciendo, qué hay, ya sabemos lo que hay, que el sistema del Estado de Michoacán, y esta es una decisión legislativa, en la cual yo en principio, me parece que esta Suprema Corte, no tendría por qué entrar a analizarla, porque no se nos está haciendo un planteamiento de ello, y además, está, me parece que en el rango de su discrecionalidad legislativa, simplemente está escogiendo o eligiendo una forma, mediante la cual, ciertas sociedades mercantiles que satisfagan ciertas condiciones, pueden llevar a cabo determinadas actividades; en todo caso, me parece que lo que debemos hacer es analizar la situación de los artículos 112, a 122, pues en ellos hay un tratamiento específico en cuanto a son parte del Capítulo Segundo de las cuotas y tarifas y este Capítulo Segundo a su vez es parte el Título Sexto de la participación en la administración de las aguas y los bienes inherentes; entonces, ahí es donde me parece que está el caso de análisis.

Yo quiero simplemente repetir mis argumentos, en tanto que no fueron considerados por el señor ministro Gudiño, cuando hizo alusión a los planteamientos que les habíamos hecho, y quisiera yo saber qué opinión le merecen, para saber también yo, cuál es el sentido de mi voto.

Yo, lo que estoy planteando, es que se declare la inconstitucionalidad derivada de la declaración de inconstitucionalidad directa del artículo 36, fracción XIV; de los artículos 113, a 118, en cuanto estos mismos artículos permiten que la Comisión Estatal del Agua, y Gestión de Cuencas,

determinen las fórmulas para el cálculo de las tarifas medias de equilibrio y el prestador, calcule a su vez, las tarifas medias de equilibrio que se le van a cobrar a cada una de las personas que tienen, o que van a recibir el servicio del agua.

El artículo 3º, en su fracción XLV, define como tarifa media de equilibrio a lo siguiente, cito: “La tarifa promedio que deberá aplicarse por cada unidad cobrada a los usuarios para asegurar el equilibrio financiero del prestador de servicio”, a su vez, el artículo 112, fracción I, de la Ley, tiene un mandato interesante en cuanto dice que: “las tarifas deberán propiciar, primero, la autosuficiencia financiera de los prestadores de los servicios públicos”, de forma tal que si hay una vinculación directa entre las fórmulas que aprueba la Comisión, las tarifas y las cuotas, y aquí es donde yo retomaría el planteamiento que hace el ministro Góngora, y que también mencionaba el ministro Ortiz. ¿Por qué? Porque si hacemos una declaración de las partes correspondientes de los artículos 113 a 118, como yo la propongo, genérica, también podemos afectar a la condición de las contraprestaciones que le correspondan recibir a los concesionarios del agua, por el servicio que ellos mismos estén prestando.

En otros términos: Si la declaración es muy general, vamos a declarar inconstitucional cuotas, tarifas y, eventualmente, podríamos declarar también inconstitucional el sistema de lo que el ministro Góngora llama “precios públicos”, o la Legislación del Estado, en términos genéricos determina como aprovechamientos.

Entonces, me parece que en esta cuestión tendríamos que ser sumamente cuidadosos, por ello me parece que si se declarara esta inconstitucionalidad, debiéramos precisar lo siguiente: Que cuando la prestación del servicio se lleve a cabo por organismos privados que actúen mediante concesión o

contrato, y esto es muy importante: y que la contraprestación recibida por el servicio no tenga un carácter tributario, no tenga carácter tributario, los preceptos 113 a 118 sí tendrán aplicación, sólo para los concesionarios, en tanto que en modo alguno hay una afectación de carácter tributario, y consecuentemente con ello, tampoco se viola precepto constitucional alguno; como está construido el artículo 41, básicamente su fracción IV, sí nos permite hacer todos estos distinguos, creo que no habría en ese sentido.

Adicionalmente, yo sí estoy de acuerdo con la propuesta que hace el ministro Góngora, de declarar inconstitucionales, también por vía de referencia, los artículos 15 de varias leyes de ingresos municipales, en tanto éstos expresamente están diciendo que los ayuntamientos pueden cobrar cuotas y tarifas.

Adicionalmente, –lo perdí en la primera exposición, aquí traía la nota– tendríamos que declarar inconstitucional el artículo 11 de la Ley de la Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, en tanto, una vez más, define que la estructura de cuotas y tarifas las apruebe el Ayuntamiento, aquí si hay una afectación, a mi modo de ver, preponderantemente a la fracción IV, del artículo 115, y como consecuencia de ello también al 31 fracción IV, pero en fin, en eso no hay; y el ministro Gudiño, determinó que el artículo segundo transitorio también lo podría incorporar.

La última cuestión es el problema de la retroactividad. El artículo 45, en relación con el 73, nos determina lo siguiente: “Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha en que determine la Suprema Corte. La declaración de invalidez de la sentencia no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

El problema aquí es que estaban en vigor antes de la entrada de esta Ley de Agua, otras disposiciones y se ve la afectación. Yo creo que este, a mi entender, no es el modo correcto de ver problema, el problema es que en un determinado momento existe un ordenamiento jurídico, y todas sus normas tienen una validez en ese determinado momento histórico.

Si en ese momento histórico llevamos a cabo una declaración de invalidez de las normas, a partir de ese momento, y con efectos hacia el futuro, no hay una aplicación retroactiva, me parece que no hay un –voy a llamarlo así– un “pedigrí” del momento en que la norma nace, para determinar si a ella le son aplicables, o a sus normas le son o no aplicables, ciertos efectos de la sentencia.

Creo que si se toma el orden jurídico en el momento histórico en el cual se emite la resolución, podría ser a lo mejor el día de hoy o el próximo jueves, si en ese momento se toma una determinación, a partir de ahí se declara la invalidez de las normas, la principal, el 31, fracción IV, y las derivadas que hemos mencionado, y a partir de ahí se genera el efecto sin una aplicación retroactiva, en cuanto no nos estamos pronunciando sobre situaciones acaecidas con anterioridad al momento en que surte efectos nuestra propia declaración.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias, señor presidente.

Empiezo por significar que el artículo 36, cuyo análisis de constitucionalidad es el único que se propuso en la acción de inconstitucionalidad, se refiere de manera muy concreta a servicios públicos que sean prestados directamente por los

municipios; y la fracción XIV, faculta a los Ayuntamientos para aprobar el importe de los derechos que correspondan a la prestación del servicio público de aguas.

Por si esto fuera poco, el artículo 3º, del Código Fiscal Municipal de Michoacán, que nos da a conocer el ministro Góngora Pimentel, en la página 14, a pie de página de su dictamen, define a los derechos, dice: “Derechos son las contraprestaciones establecidas en ley, por pago a los Municipios por los servicios de carácter administrativo prestados directamente –énfasis el directamente– o a través de organismos descentralizados que se constituyan para tales efectos”. No incluye aquí la posibilidad de sociedades anónimas, porque habla directamente o a través de organismos descentralizados.

De aquí me hago yo dos preguntas: ¿Es necesario establecer la diferencia entre precios y derechos, cuando la ley con toda claridad nos está refiriendo al cobro de un derecho, y el señor ministro Góngora Pimentel, en las páginas 12 y 13 de su dictamen nos dice: “Son hipótesis de derecho cuando el Municipio presta el servicio directamente, cuando lo presta en asociación con otros Municipios y cuando lo presta a través de un organismo descentralizado”? Creo que no es necesario para el examen de la norma que se tilda de inconstitucionalidad establecer esta diferenciación académica, doctrinaria, y también jurídica entre precios y derechos, porque no vamos a analizar ningún precio sino solamente derechos.

Más aún, me pregunto, ¿es conveniente hacer esta diferenciación? Creo que no es siquiera conveniente, porque dejamos establecida la posibilidad de que el servicio público de agua se preste, pueda ser la retribución correspondiente, pueda tener una diversa categorización jurídica. Se puede prestar el servicio público de agua cobrando derechos, o bien

se puede prestar mediante el cobro de precios o tarifas; en esto no hemos reflexionado, en el receso que hicimos me recordaba el señor ministro presidente de un asunto en el que dijimos que por ser un servicio indispensable a la comunidad debe revestir siempre la característica de un derecho, esto es importante que lo tengamos en cuenta porque si ahora vamos a señalar que legalmente se puede prestar el servicio concesionado mediante tarifas, estaríamos contradiciendo una resolución anterior de la Suprema Corte, y al habérmela recordado el señor ministro presidente yo no estaría en condiciones de hacerlo.

Si la Ley de Michoacán, distingue y establece esta posibilidad, no es motivo de la impugnación. Me queda clara la inconstitucionalidad del artículo 36, fracción XIV, en cuanto faculta a un ente administrativo para determinar una contribución con violación directa, manifiesta, al artículo 31, fracción IV de la Constitución, pero es lo único que me queda claro del proyecto.

¿Por vía de consecuencia vamos a declarar la inconstitucionalidad del artículo 118?, y luego nos amplía el señor ministro Cossío Díaz: No sólo el 118, del 113 al 119, veo que la argumentación que se da no es de dependencia con la norma que se declara inconstitucional. La argumentación de dependencia se sustenta fundamentalmente, en que invalidada una norma de mayor jerarquía, todas aquellas que le están subordinadas deben caer; y esto no requiere mayor esfuerzo intelectual.

Una de mis dudas personales fue decir, aunque el artículo 118 establece la manera de ejercer la facultad que tutela o que le da a los ayuntamientos el 33, fracción XIV, no es una norma cuya constitucionalidad dependa del artículo 36; es una norma integrada a un cuerpo legal de la misma categoría, ninguna de sus normas son de mayor jerarquía frente a las otras y en

consecuencia para llegar a declarar la inconstitucionalidad de estos preceptos, hay que hacer razones propias de inconstitucionalidad y no de mera dependencia hacia la norma declarada inconstitucional.

Lo mismo me sucede con los artículos Segundo y Tercero Transitorios; más aún, en este caso de los artículos Segundo y Tercero Transitorios, es interesante destacar que se abrogó la Ley de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado y demás Disposiciones Legales y Administrativas, en lo que se opongan a la presente ley. Perdón, quise decir los de las leyes municipales, toda la serie de artículos 15 de Leyes de Hacienda Municipal, quedaron abrogados por la Ley de Agua Potable, estas leyes, en lo que se opongan a la presente ley.

Se me dirá, pues no había oposición, puesto que la facultad dada individualmente a cada ayuntamiento en esas leyes, ahora se dio colectivamente a todos; pero se dio colectivamente a todos los ayuntamientos, se sustituyó la norma anterior y al desaparecer ahora el artículo 36, fracción XIV porque nuestra decisión, si alcanza la votación de ocho votos o más, será la de expulsar de esta Ley esa norma, automáticamente deben quedar derogados estos preceptos, porque ahora ya se oponen a la Ley actual y vigente. Pero me resulta también muy complicado fijarnos en once leyes de Hacienda Municipales, sin saber que estemos o no comprendiendo a la totalidad de las Leyes de Hacienda Municipales del Estado de Michoacán.

En concreto, si nos limitamos a declarar la inconstitucionalidad del artículo 36, fracción XIV, que es lo demandado por el señor procurador de la República, ahí estamos, todos creo, con claridad en aptitud de tomar decisión. En cuanto al efecto, yo me permitiría sugerir y proponer que fuera ciertamente condicionar; es decir, esta norma es inconstitucional y deja de producir sus efectos. ¿Cuándo?. Yo diría a partir del primero de

enero del año dos mil seis, con el objeto de dar oportunidad al Congreso Estatal a que cubra la laguna que quedará con motivo de la expulsión de esta norma. No vincularemos al Congreso a que legisle, pero sí le respetamos la oportunidad de hacerlo. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra en el orden indicado el señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano; posteriormente la ministra Sánchez Cordero y posteriormente el ministro Góngora en otra intervención.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente. A estas alturas de la discusión, veo mi camino hacia la convicción, con la mayoría de los huecos o baches de duda ya aplanados. Entonces, no voy a ser muy original en lo que les voy a manifestar.

Desde luego, todos ustedes recuerdan que el artículo 115 constitucional, en su fracción IV, establece la libre administración hacendaría, la cual se formará: Inciso c). “De los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo”.

Un párrafo después, nos dice: “Los ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, etcétera”.

Mi pregunta es: ¿El Legislativo del Estado de Michoacán promulgando una ley, puede suprimir su atribución de legislar sobre la materia?. Yo creo que no puede hacerlo, yo creo que será inconstitucional si así lo hace. Y qué fue lo que hizo en esta Ley de Agua y Gestión de Cuencas para el Estado de Michoacán de Ocampo, cercenó una de sus atribuciones; que era determinar mediante ley a petición del Municipio, que el

montante de los derechos por el uso de los servicios de agua y alcantarillado que tiene.

Qué dijo en el artículo 36 que se impugna, su rubro general es, como lo han dicho varios ministros, con anterioridad: “Cuando los servicios públicos sean prestados directamente por los municipios, estos tendrán a su cargo: Fracción XIV.- Aprobar durante el mes de diciembre de cada año, a propuesta del organismo operador, las cuotas y tarifas de derechos por el servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento, suministro o transportación de agua potable y manejo de lodos, de acuerdo con los costos reales del servicio, etcétera, etcétera”.

O sea, lo que era una atribución directa del Municipio, se convierte en atribución directa de una empresa paramunicipal, según el artículo 36 ya visto; y el artículo 38, que dice: “Los municipios podrán prestar los servicios públicos en forma descentralizada a través de organismos operadores municipales o convenir con otros municipios, la creación de organismos operadores intermunicipales, así como por las Juntas Locales Municipales en los términos de la presente ley”.

Lo que como presupuesto era prestación directa por los municipios, se derivó a una paramunicipal con personalidad jurídica diferente y patrimonio propio, diciendo por ley del Congreso, que ésta le propondrá al Municipio las cuotas y tarifas de derechos por el servicio de agua, etcétera; y que con aprobación directa del Municipio, esto se publicará en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo.

Qué pasó en el camino entonces, se le mutiló una atribución al Legislativo del Estado de Michoacán, según nos lo hizo ver el ministro Valls y también el ministro Ortiz Mayagoitia, y probablemente otros ministros.

Entonces, para mí es clara la inconstitucionalidad de esta fracción. Pero qué pasa con el sistema que apuntala esta fracción. Sistema que viene del Capítulo Tercero, que habla de cuotas y tarifas; y nos hacáa ver el ministro Cossío, que del artículo 113 al artículo 118 se contienen normas que apuntalan la posibilidad de que los organismos paramunicipales mencionados, concreten el sistema mediante el cual se automutila el Legislativo de Michoacán, una atribución que conforme a la Constitución General de la República, le corresponde.

Su lectura ya la hizo el señor ministro Cossío Díaz, y a mí me convenció, estas normas también deben de ser expulsadas del orden jurídico, por razón de la resolución de esta acción de inconstitucionalidad. No tienen otra misión, estas normas que crear fórmulas y métodos, no sé si fáciles o complejos para la determinación de estos derechos.

Entonces también deben de caer, también deben de ser expulsadas para mí, del orden jurídico de la ley correspondiente michoacana.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra la ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Muchas gracias ministro presidente.

Bueno, comenzaré con alguna anécdota del día que se resolvieron precisamente las controversias municipales de Pachuca y de Tulancingo, y venía yo escuchando una entrevista con el presidente municipal de algún Municipio del Estado de Guerrero, quien en ese momento, no sé si siga

actualmente, era el presidente de la Asociación de Presidentes Municipales de la República Mexicana, y decía lo siguiente; le preguntaba el locutor que qué opinaba de la resolución de la Suprema Corte en esta materia municipal y en la interpretación que se hizo del artículo 115, y él decía que, lo veía muy positivo pero que sin embargo, todavía tenía mucho camino que remontar y andar, sobre todo –dijo- en materia tributaria y en materia de establecimiento, precisamente de derechos, de tarifas, de cuotas, en fin, en general, en materia tributaria y en general en recaudación.

Esto desde luego cuando leí el proyecto, yo de veras quiero felicitar al ministro Gudiño porque también como mis compañeros, comparto el sentido del proyecto, el tratamiento del asunto, lo bien logrado del razonamiento en la parte del estudio de los conceptos de invalidez y por supuesto las tesis porque reflejan de manera fehaciente el estudio realizado.

Pero como siempre el ministro Genaro Góngora Pimentel nos trae a la mesa de discusiones algunos temas que yo quiero decirles que en lo personal no había yo reparado en ellos cuando estudié el proyecto del ministro Gudiño Pelayo, y es bien interesante lo que nos acaba de decir el ministro Genaro Góngora.

Sin duda el tema, como todos los temas prácticamente de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, son una de una gran trascendencia, y éste especialmente también lo es, porque sin duda el Legislador de Michoacán quiso darle esta nueva atribución a los municipios, el de establecer sus derechos y sus tarifas en relación a la prestación del servicio de agua.

Por lo tanto, la decisión de la Corte pues es sin duda, una decisión, siempre en las acciones y en controversias de esa trascendencia.

El ministro Góngora Pimentel, en su interesantísimo dictamen, prácticamente podría yo decirles que arriba a la conclusión de que sí este servicio público llega a ser prestado como lo establece la propia ley por una sociedad anónima, por un ente privado, concesionario, pues entonces se trataría de precios públicos y no de derechos, y por lo tanto en el cuadro que nos presenta en su dictamen sería correcto que los fijara la autoridad administrativa, es decir el Cabildo, porque no son contribuciones.

Y en ese orden de ideas, como lo señala él en sus páginas doce y trece, pues cuando lo preste, este tipo de entes privados, concesionarios, no sería inconstitucional, en tanto que en este tema no hay reserva de ley.

Por lo tanto creo que es muy interesante el planteamiento de Don Genaro Góngora Pimentel; sin embargo, nos dice el señor ministro Ortiz Mayagoitia: el ministro presidente plantea, es preciso o no que se estudien los precios públicos y su diferencia, o bien –como dice el ministro Ortiz Mayagoitia- en una ejecutoria anterior, se dijo que, no sé si de la Sala o el Pleno, creo que del Pleno ¿verdad?

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Es de Sala.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: De Sala, se dijo que el servicio público de agua no puede estar sujeto a precios, sino que debe establecerse con base en el cobro de derechos, porque –dice el ministro Ortiz Mayagoitia- constitucionalmente es responsabilidad directa de los municipios y se trata de un servicio indispensable.

Y entonces, con la posición del ministro Góngora Pimentel, si este servicio, y también a la que se adhirió creo yo el ministro Cossío Díaz, si este servicio es prestado por estos entes privados, sería correcto que el Municipio estableciera estos precios públicos.

Y aquí está realmente, para mí, una situación bien interesante, si el servicio público es un servicio necesario, y esa es la pregunta que yo me hago a mí, a mí misma, si el servicio público es un servicio necesario, y si de alguna manera existen estos entes privados, concesionarios, cuyos precios públicos pueden ser establecidos directamente por las autoridades administrativas, y no incurrir en el vicio de inconstitucionalidad que establece el artículo 115, yo pienso que con todo respeto, ahí se le estaría dando la vuelta precisamente a esta reserva legal que hace el artículo 115, de la Constitución a las legislaturas de los Estados.

Realmente y quiero ser muy sincera con ustedes, el dictamen del ministro Góngora me parece un dictamen muy interesante y que nos ha llevado a una gran reflexión en relación a este proyecto, que no cabe duda, y lo digo en serio, es un proyecto muy bien logrado, muy bien logrado y de muchísima trascendencia.

Entonces pienso que nos ha hecho meditar mucho y en lo personal, pues tengo esta gran inquietud, es decir, si al ser un servicio necesario, la prestación del servicio público, pudiera en un momento dado darse la vuelta a esta reserva de ley, para que entonces la autoridad administrativa pueda establecer los precios públicos, y entonces no habría esta reserva a la que se refiere, ni tampoco a la inconstitucionalidad de la que estamos tildando, efectivamente que con la que estoy de acuerdo, el artículo 36, fracción XIV.

Gracias ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Góngora y luego la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias presidente.

La decisión de crear o no un tributo es una decisión discrecional del legislador, podemos obligar al legislador a utilizar la figura del derecho aun cuando esa no sea su voluntad.

Como dijimos con anterioridad, esta decisión no está relacionada con la naturaleza del servicio de que se trate, o bien, si el mismo es obligatorio o no, sino con cuestiones de política fiscal. Si escoge la figura del derecho, tiene las ventajas del régimen tributario con la rigidez de los diversos principios constitucionales; si escoge la del precio público, la flexibilidad del acto administrativo.

Por tanto, cuando el Estado preste por sí o a través de un descentralizado el servicio, puede acudir a cualquiera de las dos figuras para su financiamiento, nos parece cuando menos peligroso, que a través de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, se fije que en el caso de los servicios públicos obligatorios, las contraprestaciones, siempre deben de tener la naturaleza de derechos, porque estamos condenando la inconstitucionalidad de múltiples tarifas, precios públicos que no son fijados por ley, por ejemplo de las tarifas de peaje por el uso de las carreteras, etcétera. Por otra parte, el que se haya señalado el mecanismo de prestación del servicio para justificar la naturaleza de las tarifas que cobran empresas paramunicipales o particulares bajo el régimen de concesión, no necesita regulación legal expresa, sino la mera lógica jurídica, ¿puede regirse bajo el régimen de derechos una sociedad que opera bajo reglas mercantiles? y que repartirá dividendos a sus accionistas particulares, ¿será legítimo utilizar el procedimiento

económico coactivo para recaudar un ingreso que en última instancia ingresará a manos de particulares?, ¿dónde está la naturaleza tributaria de estos ingresos?, con mayor razón este cuestionamiento se puede realizar para el régimen de concesión, entonces tenemos que la naturaleza del servicio no es determinante del ingreso que se cobrará por él, sino precisamente el mecanismo que se utilice, porque éste redundará en quien recibe los dineros.

En otro orden de ideas, en relación con la invalidez por vía de consecuencia que se propone en el dictamen, se afirma que ésta es improcedente porque no pueden darse efectos retroactivos a la sentencia y las normas de que se trata fueron expedidas con anterioridad, en nuestra opinión esta afirmación no toma en cuenta que las disposiciones transitorias del decreto impugnado, regulan la ultra actividad de las normas que en el dictamen se han referido, pues a pesar de que la ley ya haya sido modificada, las mismas siguen vigentes por el precepto segundo transitorio. Por otra parte, la ley tiene parte de su concreción en las leyes de ingresos y por otra parte, en los decretos que aprueban los municipios, que insistimos han sido convalidados por los preceptos transitorios que dice: “Artículo segundo transitorio.- Los Ayuntamientos del Estado que a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, no hayan aprobado, expedido y mandado publicar el Acuerdo de Cabildo, mediante el cual se establezcan las cuotas y tarifas por el servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento para el Ejercicio Fiscal de 2005, podrán hacerlo hasta el 31 de marzo del año en curso, las cuotas y tarifas de agua potable, alcantarillado y saneamiento aprobadas por los Ayuntamientos del Estado para el año 2005, con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán aplicándose por este ejercicio”. “Artículo tercero.- Cuando la Ley de Ingresos de los municipios del Estado de Michoacán para el Ejercicio Fiscal de 2005 y las Leyes de Ingresos de los municipios –y hace la

relación de las Leyes de Ingresos- para el Ejercicio Fiscal de 2005, refieran a la Ley de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Michoacán, deberá entenderse indistintamente a ésta, o a la Ley de Agua en Gestión de Cuencas del Estado de Michoacán de Ocampo, según hayan sido aprobadas las cuotas y tarifas de los servicios”.

Entonces tenemos, que no se trata de dar efectos retroactivos a la sentencia, sino precisamente de nulificar las normas que conservan vigencia en atención a lo ordenado por los preceptos transitorios del Decreto, por lo que es plenamente aplicable lo dispuesto por el artículo 41, fracción IV de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del 105 constitucional.

En cuanto a la fijación de los efectos en la acción de inconstitucionalidad, la posición de la mayoría del Tribunal en Pleno, considera que sí se pueden otorgar e inclusive que procede el recurso de queja para lograr su cumplimiento, según se ha fijado en la jurisprudencia 15/2004, la fijación de los efectos que propusimos en el dictamen, pretende que el vacío normativo provocado por la sentencia, no afecte la precaria hacienda pública de los municipios y ello también puede ser labor del Tribunal Constitucional, que de esta manera tutela de manera completa el régimen constitucional y no actúa de manera poco responsable, como un mero tribunal de invalidez ajeno a la realidad política y social. Gracias señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Solicitaría a la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, que iniciara ella la próxima sesión para la que cito a este Cuerpo Colegiado el jueves a las once en punto y esta sesión se levanta.

(TERMINÓ LA SESIÓN A LAS 14:02 HORAS)