

VOTO CONCURRENTE FORMULADO POR LA SEÑORA MINISTRA OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y LOS SEÑORES MINISTROS JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA, EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 21/2012 Y 22/2012, RESUELTAS POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN PÚBLICA DEL VEINTIOCHO DE MAYO DE DOS MIL DOCE.

La decisión asumida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los asuntos de referencia, consistió en declarar la invalidez de los artículos 47 y 38 de las correspondientes Leyes de Ingresos de los Municipios de Calvillo y de Asientos, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal de dos mil doce, publicadas en el Periódico Oficial de dicha Entidad el treinta y uno de diciembre de dos mil once, en cuanto pretenden regular el pago de derechos por el servicio de alumbrado público prestado por cada Municipio.

En esta ocasión se observó que dichos preceptos, al definir la base imponible, establecen como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva el consumo de energía eléctrica, lo cual implica que 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 o situación denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público que en el caso consiste en dicho consumo de energía.

Al descubrir la verdadera naturaleza del tributo examinado –mediante la identificación del hecho imponible real, que se

VOTO CONCURRENTE.
ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
21/2012 Y 22/2012.

encuentra en la base—, se concluyó que en ambos casos analizados 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.

Así, no obstante que los preceptos impugnados denominan a la contribución de mérito “**derecho**”, materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica. En tales condiciones, dado que el tributo de mérito en realidad corresponde a la competencia de la Federación, ello implica que la legislatura estatal excedió su ámbito de facultades para fijar las contribuciones que deben recaudar los municipios por la prestación del servicio de alumbrado público, lo cual provoca la invasión de la esfera de competencia exclusiva de aquélla.

Como se puede observar, a partir de los razonamientos previamente sintetizados, el Tribunal Pleno determinó que las normas impugnadas transgreden el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los suscritos manifestamos nuestra conformidad con todo ello.

Pero también, de la ejecutoria pronunciada deriva que la inconstitucionalidad advertida se produce, en su origen, a partir de que los preceptos impugnados no responden a la correcta configuración de un derecho por servicios en los términos que

**VOTO CONCURRENTE.
ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
21/2012 Y 22/2012.**

esta Suprema Corte lo ha establecido en jurisprudencia¹, esto es, porque no tienen su causa en la recepción de lo que propiamente

¹ **“DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA.** Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios (“COOPERACION, NATURALEZA DE LA.”, jurisprudencia 33 del Apéndice de 1975, 1a. Parte; A.R. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado (“DERECHOS POR EXPEDICION, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES”, Vol. CXIV, 6a. Época, Primera Parte; “DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS”, Vol. 169 a 174, 7a. Época, Primera Parte; “AGUA POTABLE, SERVICIO MARITIMO DE. EL ARTICULO 201, FRACCION I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTO LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CUBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARITIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO”, Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como “las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público” (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo.” (Novena Época. Registro: 200083. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IV, Julio de 1996. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P./J. 41/96. Página: 17).

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

VOTO CONCURRENTE.
ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
21/2012 Y 22/2012.

*se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo, sino que el cobro respectivo se pretendió efectuar –incorrectamente– en función del importe correspondiente al consumo que los propietarios y poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica. Siendo así, resulta que en última instancia no puede establecerse *un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio*, ni puede otorgarse *el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio*.*

En otras palabras, consideramos que la declaratoria de invalidez de los preceptos impugnados, además de ser provocada por la invasión de la esfera competencial exclusiva de la Federación, tuvo como causa remota el hecho de que se pretendió establecer un derecho por la prestación de un servicio cuya naturaleza es indivisible (como lo es el alumbrado público), siendo que el cobro de derechos sólo es posible a partir de su correcta determinación –respetando los principios tributarios de proporcionalidad y equidad– respecto de servicios divisibles en los que pueda existir una relación singularizada entre la Administración y el usuario, y sea posible determinar la

la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.” (Novena Época. Registro: 196933. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VII, Enero de 1998. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P./J. 3/98. Página: 54).

**VOTO CONCURRENTE.
ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
21/2012 Y 22/2012.**

correspondencia del costo-beneficio y, por ende, la cuota a pagar, que sea idéntica para quienes reciben el mismo servicio.

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

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

Así –de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución General de la República, que encomienda a los Municipios la responsabilidad de prestar el servicio de alumbrado público–, resulta que ha sido altamente complicado para las legislaturas estatales establecer a nivel de ley un mecanismo tributario para individualizar los montos que deben ser pagados por dicho servicio, a grado tal, que prácticamente todos los esquemas

**VOTO CONCURRENTE.
ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
21/2012 Y 22/2012.**

ideados con ese propósito y que han sido examinados por este Alto Tribunal, se han declarado inconstitucionales, lo que finalmente ocasiona que los Municipios carezcan de sustento legal para efectuar los cobros respectivos y vean disminuidos sus ingresos –cuando menos– por ese concepto.

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

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

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

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

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

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

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

Bajo esa perspectiva, una alternativa concreta consistiría en que, al aprobar el presupuesto de egresos del Municipio, el

**VOTO CONCURRENTE.
ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
21/2012 Y 22/2012.**

Ayuntamiento incluyera una partida específica o adicional destinada a sufragar los gastos que genere la prestación del servicio de alumbrado público, tal como se hace para costear otros servicios de naturaleza *uti universalis*.

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

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

En ese tenor, la alternativa de solución al problema de fondo detectado, consiste en reubicar el origen del financiamiento de los servicios por alumbrado público –ante la dificultad que han tenido las legislaturas locales para diseñar un mecanismo individualizado que cumpla con los requerimientos constitucionales– para eliminar cualquier contribución específica por dicho concepto y, en

**VOTO CONCURRENTE.
ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
21/2012 Y 22/2012.**

su lugar, crear el rubro correspondiente dentro del presupuesto de egresos municipal a efecto de que los costos generados en la prestación del servicio aludido se incorporen como gastos propios de ese orden de gobierno, para lo cual, la legislatura local deberá adoptar, a partir de la propuesta respectiva, las medidas necesarias para proveer al Municipio de las fuentes requeridas para cubrir las erogaciones respectivas.

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

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

**VOTO CONCURRENTE.
ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
21/2012 Y 22/2012.**

los Congresos locales, dentro de las fuentes de recaudación y de ingresos municipales, determinen las tasas o tarifas congruentes en otras contribuciones o fuentes de ingresos para asegurar todo el gasto público municipal.

**MINISTRA OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO
DE GARCÍA VILLEGAS**

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

**MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO
GONZÁLEZ SALAS**

MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA