



La Sombra de Arteaga

PERIODICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE QUERETARO

Responsable:
Secretaría de Gobierno

Registrado como de Segunda Clase en la Administración
de Correos de Querétaro, Qro., 10 de Septiembre de 1921.

Director:
Lic. Juan Ricardo Ramírez Luna

(FUNDADO EN EL AÑO DE 1867. DECANO DEL PERIODISMO NACIONAL)

SUMARIO

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Acción de Inconstitucionalidad 10/2012.	14458
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 4/2012 a 18/2012, 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.	14480
Voto Concurrente que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en la Acción de Inconstitucionalidad 10/2012.	14484
Voto Concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza en relación con la sentencia pronunciada en la Acción de Inconstitucionalidad 10/2012, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública del veintiocho de mayo de dos mil doce.	14487
Acción de Inconstitucionalidad 11/2012.	14501
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 4/2012 a 18/2012, 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.	14523
Voto Concurrente que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en la Acción de Inconstitucionalidad 11/2012.	14527
Voto Concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza en relación con la sentencia pronunciada en la Acción de Inconstitucionalidad 11/2012, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública del veintiocho de mayo de dos mil doce.	14529

Acción de Inconstitucionalidad 12/2012. 14543

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 4/2012 a 18/2012, 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. 14569

Voto Concurrente que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en la Acción de Inconstitucionalidad 12/2012. 14574

Voto Concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza en relación con la sentencia pronunciada en la Acción de Inconstitucionalidad 12/2012, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública del veintiocho de mayo de dos mil doce. 14577

Acción de Inconstitucionalidad 13/2012. 14593

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 4/2012 a 18/2012, 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. 14619

Voto Concurrente que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en la Acción de Inconstitucionalidad 13/2012. 14624

Voto Concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza en relación con la sentencia pronunciada en la Acción de Inconstitucionalidad 13/2012, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública del veintiocho de mayo de dos mil doce. 14627

PODER LEGISLATIVO

Acuerdo por el que la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, aprueba presentar ante el Congreso de la Unión, la "Iniciativa de Ley por la que se reforma la fracción XV del artículo 9 de la Ley Federal de Telecomunicaciones. 14643

Acuerdo por el que la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, exhorta al Titular del Poder Ejecutivo del Estado y a los Ayuntamientos de los 18 Municipios del Estado de Querétaro, para que sigan apoyando y gestionando la construcción de arcotelescos en las escuelas públicas del sistema educativo estatal. 14648

Acuerdo por el que la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado, exhorta al Consejo Estatal de Protección Civil, a promover la creación de fondos para la prevención y la atención de desastres. 14650

Acuerdo por el que la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado, exhorta al Ayuntamiento del Municipio de Querétaro, a revisar las tarifas de los establecimientos comerciales con giro de estacionamiento público ubicados en el Centro Histórico, en plazas y centros comerciales de la Ciudad de Santiago de Querétaro. 14653

Acuerdo por el que la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, exhorta a autoridades federales a garantizar la producción de maíz y asegurar su consumo en nuestro país. 14656

Acuerdo por el que la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, exhorta al Secretario de Gobernación a vigilar la transmisión de programas no vayan en contra de la función pública de la radio y televisión. 14659

Acuerdo por el que la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, exhorta a los titulares de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de la Comisión Nacional Forestal y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a aplicar, de manera estricta, la normatividad en cuanto a la obligación de restaurar los terrenos afectados por el cambio de uso de suelo de terrenos forestales, realizados de manera ilegal. 14662

Acuerdo por el que la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, exhorta al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro a incrementar la cobertura de equipos de computo y el acceso a Internet, en las escuelas públicas de la entidad.	14665
Acuerdo por el que la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, exhorta a los Ayuntamientos de los 18 Municipios del Estado, a contribuir al mantenimiento de la infraestructura escolar.	14668
Acuerdo por el que la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, exhorta a los Ayuntamientos de los 18 Municipios del Estado, para que recopilen información estadística sobre migrantes en sus respectivas demarcaciones territoriales.	14671
Acuerdo por el que la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado, exhorta al Congreso de la Unión a realizar las reformas necesarias en la legislación federal, a efecto de que México pueda exigir el pago de daños y perjuicios a personas físicas o jurídicas responsables del deterioro al ecosistema marítimo.	14673
Acuerdo por el que la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado, exhorta al Titular del Instituto Queretano de la Cultura y las Artes, a realizar una efectiva distribución de espacios y programas culturales y artísticos, en beneficio de artistas y trabajadores del entretenimiento en el Estado.	14676
Acuerdo por el que la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, exhorta al Vocal Ejecutivo de la Comisión Estatal de Aguas, a publicar las tarifas de cobro por los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.	14678
Decreto por el que se crea la Medalla de Honor al Mérito Ecológico del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.	14681
Decreto por el que se crea la Medalla de Honor "Dr. Pedro Escobedo" del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.	14683
Decreto por el que se crea la Medalla de Honor "Florence Nightingale" del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.	14686

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/2012.
PROMOVENTE: PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

MINISTRO INSTRUCTOR Y ENCARGADO DE LA COMISIÓN: GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.
SECRETARIOS: MARÍA DE LOURDES GARCÍA GALICIA, FANUEL MARTÍNEZ LÓPEZ, FRANCISCO GORKA MIGONI GOSLINGA, JORGE LUIS REVILLA DE LA TORRE.

Vo. Bo.

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

Cotejó:

**VISTOS; y,
RESULTANDO:**

PRIMERO. Por oficio presentado el veintitrés de enero de dos mil doce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Marisela Morales Ibáñez**, en su carácter de Procuradora General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, emitida y promulgada por el Congreso y Gobernador de dicho Estado, respectivamente, la cual fue publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintitrés de diciembre de dos mil once.

Dicho precepto establece lo siguiente:

“Artículo 24. Los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de Derecho por el Servicio de Alumbrado Público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del Derecho de Alumbrado Público, siendo de manera directa o mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.

El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

A. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno.

B. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida.

C. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5 % de la superficie del terreno.

D. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.

La base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente "A" por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente "B" multiplicado por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente "C" multiplicado por el valor catastral del inmueble más el coeficiente "D" multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

El pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente.

COEFICIENTE	FACTOR
A	0.2
B	0.15
C	0.0001
D	0.0035

Ingreso anual estimado por este artículo \$414,302.00."

SEGUNDO. La promovente de esta acción estima que la disposición legal impugnada es violatoria de los artículos 16, primer párrafo, 31, fracción IV y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. En sus conceptos de invalidez, la Procuradora General de la República argumenta lo siguiente:

1. El artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, es violatorio del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que no respeta el principio de **proporcionalidad tributaria** en materia de derechos, debido a que no atiende al costo real del servicio prestado mediante el establecimiento de una cuota fija, sino a un elemento ajeno tal como lo es la capacidad económica del contribuyente. Así, el derecho será calculado (base) para cada propietario o poseedor de predio, de acuerdo a la superficie del terreno, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, de forma tal que la mecánica para determinar el cobro respectivo se establece a manera de impuesto, y no de un derecho por servicio.
2. El dispositivo impugnado viola el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no respeta el principio de **equidad tributaria** en materia de derechos: al establecer el cobro

respectivo con base en la superficie del terreno, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, esto es, a manera de impuesto y no de un derecho por servicio, por atender a la capacidad económica del contribuyente, de tal modo el monto obtenido no resulta ser el mismo para todos los gobernados, fijándose en desigualdad de circunstancias para cada categoría de prestatarios del servicio, porque no existe una cuota fija e igual para los que reciben servicios análogos.

3. El artículo cuya constitucionalidad se combate viola el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Federal, porque no respeta el principio de **legalidad genérica (fundamentación de actos legislativos)**: si bien es cierto que el Congreso Local tiene competencia para legislar en materia de derechos, también lo es que desborda ese marco competencial porque, al fijar el cobro respectivo con base en la superficie del terreno, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, establece una variación en el cobro respectivo, lo que trae como consecuencia que se vulneren los principios de proporcionalidad y equidad tributaria y, por ende, el citado artículo 16 constitucional.
4. El artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, es violatorio del artículo 133 de la Constitución Federal, porque no respeta el principio de **supremacía constitucional**, ya que si el dispositivo combatido es contrario a los artículos 16, párrafo primero y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pretende ubicarse por encima de la Carta Magna.

CUARTO. Mediante proveído de veinticuatro de enero de dos mil doce, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **10/2012** y, por razón de turno, designó al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de veintisiete de enero de dos mil doce, el Ministro instructor admitió la acción relativa, ordenó dar vista al órgano Legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes, requiriéndolos para que al hacerlo, señalaran domicilio para recibir notificaciones en esta ciudad; igualmente, se requirió al Congreso del Estado de Querétaro para que al rendir su informe presentara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada y al Gobernador para que remitiera un ejemplar del Periódico Oficial de dicha Entidad, de fecha veintitrés de diciembre de dos mil once, donde se publicó el precepto cuya invalidez se demanda.

QUINTO. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

El Poder Legislativo del Estado de Querétaro, representado por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado señaló:

1. En relación a la supuesta violación del artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifestó que los Municipios tienen a su cargo el servicio de alumbrado público que deben proporcionar a sus habitantes, igualmente las legislaturas de los Estados cuentan con competencia constitucional para expedir las leyes que regulen la prestación de servicios públicos a cargo de los Municipios, tal como lo es el alumbrado público, de conformidad con lo establecido por el artículo 115 de la Constitución Federal.

El artículo 24 de la Ley de Ingresos municipal, que se tilda de inconstitucional, se elaboró y aprobó en cumplimiento a todas las formalidades esenciales y procesales establecidas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado

de Querétaro, respetando lo dispuesto por la Constitución Federal y la Constitución Política del Estado de Querétaro, por lo que no transgrede el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Respecto de la supuesta violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifestó que la Ley de Ingresos municipal cuya inconstitucionalidad se alega, fue aprobada dentro de las atribuciones que la Carta Magna concede a dicho órgano legislativo.

Este Alto Tribunal ha determinado que las Leyes de Ingresos se deben de considerar como catálogos de los impuestos establecidos en leyes tributarias, y que su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales que los contienen, en este caso, la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro y el Código Fiscal del Estado de Querétaro, leyes sobre las que no se solicita un pronunciamiento de inconstitucionalidad.

3. Sobre la supuesta violación al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifestó que niega dicha violación, toda vez que al emitir la Ley de Ingresos Municipal que se combate se respetó la garantía de legalidad que exige el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Federal.

El Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, rindió su informe a través del Secretario de Gobierno, en representación del Gobernador Constitucional del Estado, en el cual manifestó que **era cierto** que se había publicado la Ley de Ingresos Municipal en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "**La Sombra de Arteaga**", número 70, el veintitrés de diciembre de dos mil once.

SEXTO. Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, se declaró cerrada la instrucción y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

SÉPTIMO. En sesión privada de fecha trece de febrero de dos mil doce, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la creación de la Comisión 55 de Secretarios de Estudio y Cuenta para analizar las acciones de inconstitucionalidad en las que se impugnan leyes de ingresos para el Ejercicio Fiscal dos mil doce, en las que se establecen derechos municipales por concepto de alumbrado público, con la designación del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia como encargado de supervisar y aprobar los proyectos respectivos.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Procuradora General de la República plantea la posible contradicción entre el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cómputo del plazo de treinta días naturales para ejercitar la

acción de inconstitucionalidad debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó en el medio de difusión oficial la norma impugnada.

“Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos todos los días son hábiles.”

Asimismo, con fundamento en lo dispuesto por el segundo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional y conforme al criterio sostenido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión de cuatro de mayo de dos mil seis, derivado de la acción de inconstitucionalidad 25/2004, **el plazo de treinta días naturales** siguientes a la fecha de publicación de la norma **no se suspende durante los periodos de receso de este Alto Tribunal.**

Ahora bien, el Decreto por el que se dio a conocer el precepto impugnado, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el **veintitrés de diciembre de dos mil once** y, por tanto, el plazo para ejercer esta vía inició el veinticuatro de diciembre de dos mil once y concluyó el veintidós de enero de dos mil doce; sin embargo, considerando que el último día del plazo fue domingo y, por tanto, inhábil, la demanda se podía presentar el día hábil siguiente, es decir, el lunes veintitrés de enero de dos mil doce, de conformidad con el artículo 60 de la Ley de la materia, como se observa a continuación:

Diciembre de 2011						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	<u>24</u>
<u>25</u>	<u>26</u>	<u>27</u>	<u>28</u>	<u>29</u>	<u>30</u>	<u>31</u>

Enero de 2012						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>	<u>6</u>	<u>7</u>

<u>8</u>	<u>9</u>	<u>10</u>	<u>11</u>	<u>12</u>	<u>13</u>	<u>14</u>
<u>15</u>	<u>16</u>	<u>17</u>	<u>18</u>	<u>19</u>	<u>20</u>	<u>21</u>
<u>22</u>	<u>23</u>	24	25	26	27	28
29	30	31				

En este tenor, toda vez que el oficio de la acción de inconstitucionalidad se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el veintitrés de enero de dos mil doce, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja veintitrés de autos, es decir, el último día del plazo establecido para ello, es evidente que su presentación fue oportuna.

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

Suscribe la demanda Marisela Morales Ibáñez, en su carácter de Procuradora General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por parte del Presidente de la República (foja 26 del expediente).

Ahora bien, de acuerdo con lo previsto por el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...).

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

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

(...).

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

(...).”

Por lo que si en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, ordenamiento que tiene el carácter de estatal, la Procuradora General de la República cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 98/2001, sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, septiembre de dos mil uno, página ochocientos veintitrés, y que es del tenor siguiente:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna.”

Asimismo, resulta aplicable al caso concreto la tesis de jurisprudencia P./J. 92/2006 sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, julio de dos mil seis, página ochocientos dieciocho, misma que es del tenor siguiente:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA ESTÁ LEGITIMADO PARA SOLICITAR LA INVALIDEZ DE UNA LEY MUNICIPAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO LOCAL. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la facultad del Procurador General de la República para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales, estatales o del Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por México. Por otra parte, para determinar la calidad de la norma general impugnada (federal, estatal o del Distrito Federal), debe atenderse al órgano que la expidió, no al ámbito espacial de aplicación que tenga. En esa virtud, se concluye que el referido Procurador está legitimado para solicitar la invalidez de una Ley de Ingresos Municipal, en tanto es expedida por el Congreso Estatal de conformidad con el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, pero no respecto de disposiciones generales emitidas por el Ayuntamiento respectivo, como es el Bando de Policía Municipal.”

CUARTO. En virtud de que en este asunto no se hace valer causal de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno, se debe proceder al estudio de los conceptos de invalidez que hace valer la accionante.

QUINTO. Por lo que se refiere a los diversos planteamientos a través de los cuales la Procuradora General de la República sostiene que el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce transgrede, por una parte, el principio de proporcionalidad tributaria que prevé el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que en el caso de los derechos por el servicio de alumbrado público a que hace referencia el precepto legal en comento, no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el Municipio, sino a la capacidad económica del contribuyente, al establecer que éste será calculado a cada propietario o poseedor de predios a partir de su situación particular, con base en los siguientes elementos: la superficie del terreno o de la construcción, el uso o destino del predio y el valor catastral del inmueble; y, por la otra, el principio de equidad tributaria a que hace alusión el referido precepto constitucional, en la medida en que permite que el monto a cubrir por la prestación de ese servicio, no obstante encontrarse en idéntica situación jurídica, no es igual para todos; resultan **fundados** en atención a las siguientes consideraciones:

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

De dicho precepto jurídico, se desprende que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Ahora bien, en torno a las contribuciones, el artículo 24 del Código Fiscal del Estado de Querétaro, dispone que éstas se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones de mejoras; precisándose, además, por una parte, que los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 39 del ordenamiento legal en comento, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas y; por la otra, que cuando en ese cuerpo normativo se haga referencia únicamente a las contribuciones, no se entenderán incluidos los accesorios.

A fin de corroborar lo anterior, se estima necesario transcribir el contenido del artículo 24 del Código Fiscal del Estado de Querétaro, mismo que establece:

“Artículo 24. Las contribuciones se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones de mejoras.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 39 de este Código, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Cuando en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones, no se entenderán incluidos los accesorios.”

Por su parte, el artículo 26 del referido Código Tributario, señala que los derechos, son las contribuciones establecidas en ley, por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público; precisándose que también son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado; al indicar:

“Artículo 26. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.”

De lo anterior se desprende que los derechos se generan, entre otros supuestos, por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público; de modo que los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no pueden aplicarse de manera igual que en los impuestos, que es otro de los ingresos tributarios que podrá percibir el Estado.

Resulta aplicable al caso concreto, la tesis de jurisprudencia P./J. 2/98, sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página cuarenta y uno, y que es del tenor siguiente:

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: ‘las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten’, de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”

Bajo este orden de ideas, para que los derechos por servicios respeten los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se hace necesario, por una parte, que la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de dicho tributo, tengan en cuenta el costo que para el Estado representa prestar el servicio de que se trate y, por la otra, que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciben servicios análogos.

De esta forma, para estar en posibilidad de analizar la proporcionalidad y equidad de las disposiciones que establezcan un derecho, debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, ya que sólo así se podrá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad prestar ese servicio, de modo que no pueden tomarse en consideración aspectos ajenos a ese costo, porque ello daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso.

Así las cosas, el hecho de que se establezca en una norma jurídica que el monto de los derechos por servicios se determinará atendiendo a la situación particular del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, –aspecto que pudiera ser correcto en el caso de los impuestos–, no es correcto en el caso de los derechos, ya que en ese supuesto, debe tomarse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio.

Corroborar lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 41/96 sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, julio de mil novecientos noventa y seis, página diecisiete, misma que es del tenor siguiente:

“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 (‘COOPERACIÓN, 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 EXPEDICIÓN, TRASPASO, REVALIDACIÓN Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 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 MARÍTIMO DE. EL ARTÍCULO 201, FRACCIÓN 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 MARÍTIMO, 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."

Asimismo, resulta aplicable al caso concreto la tesis de jurisprudencia P./J. 3/98 sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página cincuenta y cuatro, misma que es del tenor siguiente:

"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 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.”

Por tanto, conforme a dichos criterios jurisprudenciales, para la cuantificación de las cuotas para el caso de los derechos, debe identificarse, por una parte, el tipo de servicio público de que se trate y, por la otra, el costo que le representa al Estado prestar ese servicio, ya que no pueden considerarse para tales efectos, aspectos ajenos a éstos, como lo sería la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento distinto al costo; ya que ello implicaría el que se violen los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que no se estaría atendiendo al costo que para el Estado representa prestar el servicio, ni se estaría cobrando un mismo monto a todos aquellos que reciben el mismo servicio.

Ahora bien, a continuación, procede analizar si como lo sostiene la Procuradora General de la República, el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce transgrede o no, por una parte, el principio de proporcionalidad tributaria que prevé el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que en el caso de los derechos por el servicio de alumbrado público a que hace referencia el precepto legal en comento, no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el Municipio, sino a la capacidad económica del contribuyente, al establecer que éste será calculado a cada propietario o poseedor de predios a partir de su situación particular, con base en los siguientes elementos: la superficie del terreno o de la construcción, el uso o destino del predio y el valor catastral del inmueble; y, por la otra, el principio de equidad tributaria a que hace alusión el referido precepto constitucional, en la medida en que permite que el monto a cubrir por la prestación de ese servicio, no obstante encontrarse en idéntica situación jurídica, no es igual para todos.

Para estar en posibilidad de resolver tal cuestión, este Tribunal Pleno estima necesario transcribir el contenido de dicho precepto legal, el cual establece:

“Artículo 24. Los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de Derecho por el Servicio de Alumbrado Público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del Derecho de Alumbrado Público, siendo de manera directa o mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.

El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

A. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno.

B. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida.

C. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5 % de la superficie del terreno.

D. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.

La base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente 'A' por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente 'B' multiplicado por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente 'C' multiplicado por el valor catastral del inmueble más el coeficiente 'D' multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

El pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente.

COEFICIENTE	FACTOR
A	0.2
B	0.15
C	0.0001
D	0.0035

Ingreso anual estimado por este artículo \$414,302.00."

De dicho precepto jurídico se desprende, en primer lugar, que los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de derechos por el servicio de alumbrado público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento; en segundo lugar, que de acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del derecho de alumbrado público, siendo de manera directa o mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad; en tercer lugar, que el derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

- A.** Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno.
- B.** Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida.

- C. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5% de la superficie del terreno.
- D. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.

Así las cosas, según lo establece el numeral en comento, la base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente "A" (0.2) por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente "B" (0.15) multiplicado por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente "C" (0.0001) multiplicado por el valor catastral del inmueble, más el coeficiente "D" (0.0035) multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

Adicionalmente, dicho precepto jurídico también dispone que el pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente y señala el monto del ingreso anual estimado que recibirá el Municipio por la aplicación de ese artículo.

Una vez precisado lo anterior, debe señalarse que tal como lo sostuvo la Procuradora General de la República en el escrito relativo, el precepto en comento sí transgrede los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que para calcular el monto del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, no se atiende al costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino que introduce elementos ajenos a éste, a fin de determinar la base del tributo y, por ende, el monto del derecho que se debe enterar mensualmente, como son: el uso o destino del predio y el valor del inmueble, lo que provoca, por una parte, que los contribuyentes no tributen de manera proporcional, desde la perspectiva que debe tomarse en cuenta tratándose de la contribución denominada "derecho" y, por la otra, que se dé un trato desigual a los gobernados al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio.

En efecto, el hecho de que la Legislatura Local hubiere establecido en el numeral en comento, que la base del derecho por servicio de alumbrado público, se obtendría a partir de aspectos que nada tienen que ver con el costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino en dado caso, con la capacidad económica del contribuyente en función del uso o destino que le dé al predio y del valor del inmueble; provoca que el mismo sea inconstitucional, por lo que procede declarar su invalidez.

Lo anterior es así, por lo que se refiere al principio de proporcionalidad tributaria, en virtud de que el monto del derecho a enterar con motivo de la prestación del servicio de alumbrado público, se determinará en función de elementos que resultan completamente ajenos al costo que le representa al Municipio prestar ese servicio y, por lo que hace al principio de equidad tributaria, en razón de que se permite el cobro de montos distintos por la prestación de un mismo servicio; cuestiones que –como ya ha quedado precisado con antelación en las diversas tesis que se han citado a lo largo de este considerando–, no hacen más que demostrar que dicho precepto jurídico transgrede lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Resulta aplicable, por identidad de razón, la tesis de jurisprudencia P./J. 120/2007, sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicada en el Semanario Judicial de la

Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página novecientos ochenta y cinco, y que es del tenor siguiente:

“DERECHOS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 83, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, SONORA, QUE ESTABLECE LOS DERECHOS RELATIVOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA. La citada porción normativa, al establecer en relación con el pago del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, que tratándose de propietarios o poseesionarios de predios baldíos, urbanos y suburbanos, debe cuantificarse mediante una tasa del .05% del valor catastral del predio, o bien, tratándose de propietarios de predios que hubieren resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional respecto de lo establecido en el primer párrafo del artículo 83 de la citada Ley, mediante una tasa de .08% del valor catastral del predio, transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no toma en cuenta el costo global del servicio que presta el Municipio, sino un elemento ajeno, como es el valor catastral del predio, lo que conduce a que por un mismo servicio los contribuyentes paguen una mayor o menor cantidad, pues se fija en términos de la capacidad contributiva del destinatario del servicio, lo que da una escala de mínimos a máximos en función de dicha capacidad, por el valor catastral del predio respectivo, siendo esto aplicable a los impuestos, no a los derechos cuya naturaleza es distinta. Incluso, se hace más evidente el trato inequitativo y desproporcional, porque la norma establece dos tasas distintas a aplicarse sobre el valor catastral del predio (.05% o .08%, dependiendo del caso), sin que sea una razón objetiva de distinción entre ambos tipos de causantes que reciben en última instancia un mismo servicio por el que tendrán que pagar cantidades disímiles; es decir, no se atiende al costo global del servicio prestado, pues si bien los derechos no necesariamente deben fijarse con exactitud matemática en relación con el costo del servicio prestado, sí deben guardar vinculación con éste.”

No obsta a la conclusión aquí alcanzada, lo dicho por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Querétaro al rendir su informe.

En efecto, en una primera línea argumentativa aduce que los Municipios tienen a su cargo el servicio de alumbrado público, el cual deben proporcionar a sus habitantes; que las legislaturas de los Estados cuentan con competencia constitucional y atribuciones para expedir las leyes que regulen la prestación de servicios públicos a cargo de los Municipios –en términos del artículo 115 constitucional–; y que el dispositivo impugnado se elaboró y aprobó en cumplimiento a las formalidades esenciales y procesales establecidas para tales efectos; razones por las cuales –en su concepto–, no se transgreden los artículos 16 (principio de legalidad) y 133 (principio de supremacía), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se puede observar, dichas aseveraciones son insuficientes para remontar la inconstitucionalidad advertida, en razón de que se limitan a señalar que el dispositivo analizado cumple con los requisitos formales a que alude el Congreso del Estado de Querétaro, y nada dicen sobre cómo es que –a su juicio– sí podría entenderse que respeta –de

fondo— los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, razón por la cual, resultan ineficaces para destruir las consideraciones expuestas por este Alto Tribunal en torno a que el precepto impugnado, al incorporar elementos ajenos al diseño que debe revestir un derecho por servicios —esto es, por atender a componentes que gradúan la capacidad económica del contribuyente y, en función de ello, se obtengan distintos montos a pagar en cada caso particular a manera de un impuesto—, no respeta las exigencias de los citados principios.

Por tanto, aún cuando pueda asumirse que, en efecto, dicho dispositivo no transgrede los principios resguardados por los artículos 16 y 133 constitucionales en los términos expuestos por el órgano legislativo informante, sin embargo, subsiste la transgresión a los diversos contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General de la República, en los términos previamente desarrollados.

En una segunda vertiente, se aduce en el informe referido que de acuerdo a lo sustentado por este Alto Tribunal, las Leyes de Ingresos se deben de considerar como catálogos de los impuestos establecidos en las leyes tributarias, y que su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales que los contienen, en este caso, de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro y el Código Fiscal del mismo Estado, respecto de las cuales no se solicita un pronunciamiento de inconstitucionalidad, por lo que no se viola el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es —según se desprende del informe respectivo—, si la constitucionalidad de la Ley de Ingresos municipal impugnada (por ser un catálogo de impuestos) depende de la Ley de Hacienda y del Código Fiscal aludidos (por ser leyes tributarias especiales que contienen los impuestos), entonces, al no haber sido éstas impugnadas en la presente vía, por lo que no podría existir un pronunciamiento de inconstitucionalidad en su contra, tampoco puede haberlo respecto de la antedicha ley controvertida.

Ahora bien, en torno a esas manifestaciones, debe señalarse que —tal como se aduce en el informe del Poder Legislativo del Estado de Querétaro—, es verdad que este Alto Tribunal ha sustentado (en otras integraciones, principalmente de la Sexta Época) que las Leyes de Ingresos se deben de considerar como catálogos de los impuestos y que su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales correspondientes.

Así se desprende de la tesis de jurisprudencia sustentada en la Sexta Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo cuarenta y ocho, primera parte, página cuarenta y ocho, que señala:

“LEYES DE INGRESOS, CONSTITUCIONALIDAD DE LAS. Como las Leyes de Ingresos constituyen solamente un simple catálogo de impuestos, su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales correspondientes.”

De igual forma, lo anterior se desprende de la tesis aislada sustentada en la Sexta Época por el Pleno de este Alto Tribunal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo cuarenta y seis, primera parte, página doscientos sesenta y tres, que señala:

“LEYES DE INGRESOS. CONSTITUCIONALIDAD DE LAS. La Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para cierto año, constituye un catálogo de impuestos, su constitucionalidad depende de la ley tributaria especial correspondiente, y como se ha concluido que el precepto que se combate es contrario a los principios de la Carta Fundamental, consecuentemente también resulta inconstitucional la propia Ley de Ingresos en el aspecto que se combate.”

Al respecto, debe observarse –tal como deriva de las tesis transcritas–, que el hecho de que la constitucionalidad de las Leyes de Ingresos dependa de la ley tributaria especial correspondiente obedece a que, por regla general, éstas contienen los elementos esenciales y accesorios así como la mecánica de la contribución de que se trate, de manera que son todos esos componentes los que materialmente definirán si el tributo es constitucional o no, por lo que la ley que constituye “un simple catálogo de impuestos”, correrá la misma suerte para tales efectos en el aspecto conducente.

Asimismo, también es verdad –como lo sostiene el órgano legislativo informante– que, en el caso, la promovente del juicio no solicitó pronunciamiento de inconstitucionalidad de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, ni del Código Fiscal de esa entidad federativa.

No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno considera que los argumentos analizados también deben desestimarse.

Se concluye de ese modo, porque la Ley de Ingresos municipal impugnada no constituye en mero catálogo de impuestos (que en el caso, debe entenderse referido a derechos) establecidos por otras leyes tributarias especiales, ya que el examen de dicha ley controvertida permite advertir que, si bien contiene disposiciones normativas en las que se determina anualmente el monto de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, aportaciones e ingresos extraordinarios, que tenga derecho a percibir el Municipio conforme a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; adicionalmente, establece normas en las que se prevén los elementos esenciales y accesorios, así como la mecánica de operación de diversas contribuciones, entre las que se encuentra el pago de derechos por el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio, en los términos regulados por el precepto impugnado.

En torno a esta cuestión –consistente en que las leyes de ingresos pueden incorporar y regular materialmente las contribuciones–, esta Suprema Corte ha considerado que no existe prohibición al respecto, por lo que resulta válido que se proceda de esa manera.

Así se desprende de la tesis aislada sustentada en la Séptima Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo sesenta y cuatro, primera parte, página setenta y dos, cuyo texto señala:

“LEYES DE INGRESOS. PUEDEN ESTABLECER IMPUESTOS CON TODOS SUS ELEMENTOS. Aunque efectivamente la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha declarado que las leyes de ingresos son sólo un catálogo, ello no implica prohibición para que en la misma ley de ingresos se establezca el impuesto con todos sus elementos. Así, se puede prevenir en las

mencionadas leyes quienes son los causantes, la cuota, el hecho impositivo y otros elementos que sean necesarios para que quede determinado el impuesto.”

De este modo, si la Ley de Ingresos municipal combatida no se reduce a un mero catálogo de contribuciones, sino que en ella se contienen los elementos esenciales y accesorios, así como la mecánica de operación, particularmente por lo que se refiere a los derechos por el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio, sin que en ella se establezca dependencia alguna en ese rubro respecto de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, o del Código Fiscal de la misma entidad federativa; luego, dicha ley se erige en sí misma como una ley tributaria especial, además de constituir un catálogo de impuestos, por lo que en ella se conjuntan ambos caracteres.

En tales condiciones, en la medida en que la Ley de Ingresos municipal impugnada tiene el carácter de ley tributaria especial, su constitucionalidad no puede hacerse depender de las otras leyes a que alude el Congreso del Estado de Querétaro, pues no se establecen en éstas los elementos y mecánica de operación de los derechos por el servicio de alumbrado público, sino sólo en aquélla.

En torno a tal cuestión, conviene destacar que no resulta una incongruencia que este Alto Tribunal afirme que en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, o en el Código Fiscal de la misma entidad federativa, no se establecen los elementos esenciales y mecánica de operación de los derechos por el servicio de alumbrado público, cuando en la Ley de Hacienda antes precisada (artículos 117 a 120 correspondientes al Capítulo Cuarto denominado “Del servicio de alumbrado público”, contenido en el Título Cuarto denominado “De los derechos”) se prevén diversas disposiciones regulatorias de los derechos por el servicio de alumbrado público prestado por los Municipios del Estado de Querétaro.

Al respecto, debe tomarse en cuenta lo dispuesto por los artículos Primero y Segundo de la Ley de Ingresos municipal impugnada, que literalmente señalan:

“Artículo Primero. La presente Ley entrará en vigor el 1° de Enero del 2012.”

“Artículo Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan a la presente Ley.”

Conforme a lo anterior, queda en claro que las disposiciones en materia de derechos por alumbrado público contenidas en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, fueron derogadas al entrar en vigor las diversas contenidas en la Ley de Ingresos municipal analizada, por lo que son éstas las que rigen a partir de ese momento, tomando en cuenta que las disposiciones de uno y otro ordenamientos se ubican en la misma jerarquía normativa.

Para corroborar lo anterior, sirve de apoyo la tesis aislada sustentada en la Séptima Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo cincuenta y cinco, primera parte, página treinta y cinco, del texto literal siguiente:

“LEYES DE LOS INGRESOS DE LOS ESTADOS. PUEDEN DEROGAR LEYES FISCALES ESPECIALES (DECRETO NUMERO 29 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO). Este Tribunal Pleno ha sostenido el criterio de que las leyes de ingresos de la Federación pueden derogar leyes fiscales especiales, ya que si bien tales ordenamientos tienen vigencia anual y

constituyen un catálogo de impuestos, también contienen otras disposiciones de carácter general que tienen por objeto coordinar la recaudación de las contribuciones y que las leyes de ingresos poseen la misma jerarquía normativa que los ordenamientos fiscales de carácter especial y, por tanto, pueden modificarse y derogarlos en determinados aspectos necesarios para una mejor recaudación impositiva. Por igualdad de razón, debe seguirse el mismo criterio para las leyes locales, pues si bien en materia federal se habla de leyes especiales, ello es porque en materia impositiva federal no existe una sola ley sino que se ha expedido una ley para cada materia, y, por el contrario, en las entidades federativas casi no existen leyes impositivas por materia, sino que todos estos renglones se encuentran dentro de la Ley de Hacienda de cada Estado, con lo cual no contraría en nada el criterio del Pleno antes transcrito. En consecuencia, el Decreto 29 del Congreso del Estado de Guanajuato que aprueba el presupuesto de ingresos, egresos y tarifas que regirán en el Municipio de Celaya, Guanajuato, durante mil novecientos cincuenta y siete, sí puede derogar una disposición que regule la misma materia y que se encuentre contenida en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guanajuato, sin que exista violación de los artículos 49, 71 y 72 de la Constitución Federal."

De lo anterior se tiene que la Ley de Ingresos municipal impugnada:

- a) Regula material y directamente el pago de derechos por el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio;
- b) Tiene autonomía e independencia de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro y del Código Fiscal de la misma entidad federativa, al margen de que todas ellas formen parte del marco jurídico tributario municipal en sus correspondientes ámbitos de aplicación;
- c) Se constituye en un caso de excepción que escapa a la regla general; por tanto, su constitucionalidad no depende de las leyes tributarias especiales; y
- d) Debe cumplir por sí misma con los parámetros constitucionales, particularmente, con los principios tributarios de proporcionalidad y equidad.

Con base en lo anterior se puede concluir que, contrario a lo señalado en el informe analizado, la constitucionalidad de la Ley de Ingresos municipal impugnada –por no guardar dependencia– no está definida por la de las otras leyes tributarias especiales a que se ha hecho referencia, cuando menos, no en el aspecto específicamente examinado atinente a los derechos por el servicio de alumbrado público prestados por el Municipio y, por tanto, bien puede ser enjuiciada en sus propios méritos a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que a la postre puede llevar a emitir un pronunciamiento específico e independiente de aquellas otras, y que en el caso –como ya ha quedado de manifiesto– es en el sentido de que a través del precepto impugnado viola los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, del citado ordenamiento fundamental.

Por tanto, no era necesario que la Procuradora General de la República hubiese reclamado de manera conjunta el Código Fiscal del Estado de Querétaro, la Ley de Hacienda de los Municipios de esa entidad federativa y la Ley de Ingresos

municipal a que este asunto se refiere, ya que la constitucionalidad de esta última, en el caso analizado, no depende de aquellas otras leyes tributarias en los términos antes explicados, además de que –en esa lógica– no puede asumirse que, ante la falta de impugnación de los dos primeros ordenamientos señalados, pudiera sostenerse que la última ley aludida no viola el citado artículo 31, fracción IV constitucional.

En consecuencia, por las razones expresadas, deben desestimarse los argumentos hechos valer en representación del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

Finalmente, debe señalarse que al haberse advertido la inconstitucionalidad del precepto impugnado por los motivos expuestos, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos planteados por la Procuradora General de la República, tendentes a evidenciar que ese dispositivo es contrario a lo que señalan otros preceptos constitucionales, a saber, los artículos 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Resulta aplicable al caso concreto la tesis de jurisprudencia P./J.37/2004, sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página ochocientos sesenta y tres, del texto literal siguiente:

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

Lo anterior, sin que obste el hecho de que por exhaustividad en el análisis de las argumentaciones formuladas en el informe rendido en representación del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, este Alto Tribunal hubiese elaborado algunas consideraciones relacionadas con los artículos 16 y 133 del ordenamiento fundamental, ya que para ello no se emitió pronunciamiento de fondo ni definitivo alguno en torno a los aspectos que los involucraron, y sólo se abordaron los argumentos respectivos en la medida en que pretendían sostener la constitucionalidad del precepto impugnado, sin que en última instancia hubiesen prosperado.

SEXTO. En virtud de lo anterior, ante la inconstitucionalidad del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, este Alto Tribunal procede a declarar su invalidez; la cual surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive del presente fallo al Congreso del Estado de Querétaro, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra disponen:

“Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia

declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

(...).”

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

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, publicada en el Periódico Oficial de dicha Entidad, el veintitrés de diciembre de dos mil once, en los términos precisados en el penúltimo considerando de la presente resolución.

TERCERO. La declaratoria de invalidez de la norma impugnada surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Querétaro, en términos del último considerando de esta ejecutoria.

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

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la inteligencia de que el sentido expresado en el punto resolutiveo Segundo se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

Las consideraciones que sustentan la declaración de invalidez del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, se aprobaron por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales (quien además precisó que no tiene que ser necesariamente un impuesto específico para alumbrado público sino que es parte de los gastos públicos que se sufragan con los impuestos), Sánchez Cordero de García Villegas y Ortiz Mayagoitia. Los señores Ministros Valls Hernández y Presidente Silva Meza votaron en contra de las consideraciones.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia reservó su derecho de formular voto concurrente al cual se sumaron los señores Ministros Franco González Salas y Sánchez Cordero de García Villegas. Los señores Ministros Luna Ramos, Cossío Díaz, Valls Hernández, Aguilar Morales y Presidente Silva Meza lo reservaron para formular, en su caso, sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

No asistió el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea por estar desempeñando una comisión de carácter oficial a las sesiones celebradas el veinticuatro y el veintiocho de mayo de dos mil doce.

Firman el señor Ministro Presidente y el señor Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA
Rúbrica

PONENTE

MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA
Rúbrica

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA
Rúbrica

Esta hoja corresponde a la Acción de Inconstitucionalidad 10/2012.- Promovente: Procuradora General de la República.- Fallada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión del veintiocho de mayo de dos mil doce, en el sentido siguiente: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, publicada en el Periódico Oficial de dicha Entidad, el veintitrés de diciembre de dos mil once, en los términos precisados en el penúltimo considerando de la presente resolución. TERCERO. La declaratoria de invalidez de la norma impugnada surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Querétaro, en términos del último considerando de esta ejecutoria. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”*. Conste.
Rúbrica

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, -----

----- C E R T I F I C A -----

Que esta fotocopia constante de veintiséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del veintiocho de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 10/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro. ----- México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil doce. -----

Rúbrica

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 4/2012 A 18/2012, 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 del correspondiente artículo 24 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Amealco de Bonfil, Toluca, Peñamiller, Landa de Matamoros, Tequisquiapan, San Juan del Río, Pinal de Amoles, San Joaquín, Pedro Escobedo, Huimilpan, Corregidora, Ezequiel Montes, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes y Colón, todos del Estado de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, publicadas en el Periódico Oficial de dicha Entidad el veintitrés 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 concluyó que dichos dispositivos resultan violatorios de los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debido a que, por una parte, no cumplen con el principio de proporcionalidad, porque el monto del derecho a enterar con motivo de la prestación del servicio de alumbrado público, se determina en función de elementos que resultan completamente ajenos al costo que le representa al Municipio otorgarlo, esto es, para determinar la base del tributo se incluyen componentes –a manera de impuesto– tales como el uso o destino del predio y el valor del inmueble, lo que provoca que los contribuyentes no tributen de manera proporcional, desde la perspectiva que debe tomarse en cuenta tratándose de la contribución denominada “*derecho*”; y, por otra, no satisfacen las exigencias del principio de equidad, porque permiten el cobro de montos distintos por la prestación de un mismo servicio, lo cual provoca que se dé un trato desigual a los gobernados.

Como se puede observar, a partir de los razonamientos previamente sintetizados, el Tribunal Pleno determinó que las normas impugnadas transgreden el artículo 31, fracción IV, constitucional, 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 esta Suprema Corte lo ha establecido en jurisprudencia¹, esto es, porque no tienen su causa en la recepción

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, sentido 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 EXPEDICIÓN, 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

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, sino que el cobro respectivo se pretendió efectuar –incorrectamente– en función de la prestación de un servicio que por su naturaleza es indivisible. 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 inclusión de elementos ajenos, 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 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.

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 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).

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 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 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 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, 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**

Rúbrica

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

Rúbrica

**MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO
GONZÁLEZ SALAS**

Rúbrica

MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA

Rúbrica

**EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, -----**

C E R T I F I C A -----

Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por los señores Ministros Olga Sánchez Cordero de García Villegas, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en la sentencia del veintiocho de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 10/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro. -----
México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil doce. -----

Rúbrica

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 10/2012.**

En la sentencia que se dictó en la controversia constitucional en la que se formula el presente voto concurrente, se determinó declarar la invalidez de la norma que establece la obligación a cargo de propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio de cubrir el derecho por concepto de alumbrado público y que, además, fija la manera en la que debe calcularse el monto de dicha contribución tomando en cuenta el uso o destino del predio y el valor del inmueble.

La razón de la inconstitucionalidad consiste, esencialmente, en que para calcular el monto del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público no se atiende al costo que le representa al municipio prestar ese servicio, sino que se introducen elementos ajenos a éste, a fin de determinar la base del tributo y, por ende, el monto del derecho que se debe enterar mensualmente. Con esos elementos que se introducen se provoca que el derecho resulte desproporcional e inequitativo en la medida en que los contribuyentes cubren distintas cantidades por idéntico servicio.

Aun cuando comparto la sentencia por cuanto a que debe declararse la invalidez de la norma impugnada, lo cierto es que considero que ésta no establece un derecho sino un impuesto. En efecto, el precepto impugnado dispone:

“Artículo 24. Los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de Derecho por el Servicio de Alumbrado Público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del Derecho de Alumbrado Público, siendo de manera directa o mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.

El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

A. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno.

B. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida.

C. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5 % de la superficie del terreno.

D. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.

La base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente ‘A’ por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente ‘B’ multiplicado por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente ‘C’ multiplicado por el valor catastral del inmueble más el coeficiente ‘D’ multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

El pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente.

COEFICIENTE	FACTOR
A	0.2
B	0.15
C	0.0001
D	0.0035

Ingreso anual estimado por este artículo \$414,302.00.”

Como se ve, la cantidad que debe cubrirse por concepto de alumbrado público se fija con base en elementos que revelan la capacidad contributiva de los destinatarios del servicio tales como la superficie del terreno, de la construcción o el valor catastral. Así, dada la configuración legislativa, es claro que de facto la norma cuestionada establece un impuesto y no un derecho en la medida en que fija el monto de la contribución a partir de elementos que están vinculados con la capacidad contributiva particular de los gobernados y no según el costo aproximado que representa para el municipio la prestación del servicio de alumbrado público.

El hecho de que el precepto legal combatido establezca un impuesto resulta explicable en la medida en que por la naturaleza del servicio de alumbrado público -que es universal e indivisible-, no resulta posible individualizar el costo que le representa al municipio su prestación. En este sentido, al tratarse de un servicio general es claro que para sufragarlo el municipio debe considerarlo parte del gasto público municipal.

Lo expuesto en el párrafo anterior no necesariamente conduce a que las leyes de ingresos municipales deban establecer un impuesto específico por alumbrado público (como llegó a afirmarse por algunos de los señores Ministros). Ello, porque al tratarse de un servicio que se presta regularmente y de manera general, es claro que forma parte del gasto público municipal el cual debe sufragarse con los impuestos que se recaudan de manera normal.

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

Rúbrica

FMG

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, -----

----- C E R T I F I C A -----

Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en la sentencia del veintiocho de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 10/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro. ----- México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil doce. -----

Rúbrica

VOTO CONCURRENTE FORMULADO POR EL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE JUAN N. SILVA MEZA EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA PRONUNCIADA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/2012, RESUELTA 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 resolución aprobada por la votación mayoritaria en el asunto citado al rubro, sostiene que el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce resulta inconstitucional porque, tratándose de las contribuciones denominadas “derechos” que se causan con motivo de la prestación de un servicio por parte del Estado de sus funciones de derecho público, no se puede introducir elementos ajenos al costo del servicio para efecto de cuantificar su monto. Por lo que, a decir de la mayoría, siendo que la norma impugnada contiene una contribución de las denominadas “derechos” por dichos servicios, y toda vez que para el cálculo de la contribución se incluyen elementos ajenos al costo del servicio, resulta que la norma es violatoria de las garantías de proporcionalidad y equidad tributarias.

Las principales razones de mi disenso con las consideraciones que sustentan el sentido del voto mayoritario, se construyen sobre la base de las siguientes premisas;

i. El análisis constitucional sobre el debido respeto a los principios tributarios previstos en el artículo 31, fracción IV, requiere necesariamente del establecimiento de la naturaleza del tributo previsto en la norma reclamada, pues el acatamiento del referido precepto constitucional se colma de manera distinta dependiendo del tributo de que se trate.

ii. Las figuras tributarias tienen una naturaleza propia que se desentraña a partir de sus elementos estructurales, siendo independiente de la denominación otorgada por el legislador, incluso, si la configuración estructural del tributo contraviene la expresa intención del legislador sobre su naturaleza, debe privilegiarse la primera por encima de la segunda.

iii. En el caso concreto los elementos de la contribución que se analiza dan cuenta de que su verdadera naturaleza es la de un impuesto y no la de un derecho conforme lo sostiene la mayoría.

iv. Conforme a dichas premisas, resulta inconstitucional la norma pero por diversas razones de las planteadas por la mayoría, aspecto que se puede analizar en suplencia de la deficiencia de la queja.

El artículo 31, fracción IV constitucional establece la obligación de los mexicanos para contribuir al sostenimiento del gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. De dicha obligación se ha derivado el alcance de los denominados principios de justicia tributaria, o también conocidos como las garantías tributarias.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que si bien todo tributo debe respetar las referidas garantías tributarias, tratándose de las relativas a la proporcionalidad y equidad, es necesario atender a la especie de contribución de que se trate para realizar el análisis conforme al cual se puede verificar la debida adecuación de la norma tributaria secundaria a su respectivo marco constitucional. Al respecto, cobran aplicación las siguientes tesis de jurisprudencia cuyo rubro, texto y datos de identificación son los siguientes:

Novena Época
Registro: 167415
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIX, Abril de 2009

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 2/2009

Página: 1129

“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. PARA DETERMINAR SI UNA CONTRIBUCIÓN CUMPLE CON ESE PRINCIPIO, ES NECESARIO ATENDER A SU NATURALEZA PARA ESTABLECER LAS FORMAS COMO SE MANIFIESTA LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA.

La capacidad contributiva no se manifiesta de la misma manera en todas las contribuciones, pues aparece en forma directa e inmediata en los impuestos directos, como los que recaen en la renta o el patrimonio, porque son soportados por personas que perciben, son propietarias o poseedoras de ellos, mientras que en los indirectos la capacidad tiene un carácter mediato como la circulación de bienes, la erogación, el gasto y el consumo, ya que parten de la previa existencia de una renta o patrimonio, y gravan el uso final de toda la riqueza a través de su destino, gasto o tipo de erogación que refleja indirectamente dicha capacidad. Luego, para determinar si una contribución cumple con el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario atender a la naturaleza de dicho tributo a fin de conocer la forma como se manifiesta y modifica la capacidad contributiva.”

Novena Época

Registro: 198410

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

V, Junio de 1997,

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 38/97

Página: 100

“SEGURO SOCIAL, LEY DEL. AUNQUE LOS CAPITALES CONSTITUTIVOS TIENEN EL CARÁCTER DE CONTRIBUCIONES DIVERSAS A LOS IMPUESTOS, DERECHOS Y CONTRIBUCIONES DE MEJORAS, DEBEN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD, DE ACUERDO CON SU NATURALEZA ESPECÍFICA.

El Constituyente de 1917 estableció en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación de todos los mexicanos de contribuir a los gastos públicos, pero a su vez consignó el derecho de éstos a que dicha contribución se realizara de la manera proporcional y equitativa que dispusieran las leyes. Es decir, el Constituyente de 1917 plasmó las bases generales de la facultad impositiva del Estado para el logro de las funciones que le están encomendadas, pero dejó al legislador ordinario la facultad de determinar en cada época de la historia la forma y medida en que los individuos y los grupos que integran la sociedad deben contribuir. Así, es el legislador ordinario quien, respetando las bases fundamentales de nuestra Constitución Política, debe definir cuáles son las contribuciones que en cada época existirán de acuerdo con las circunstancias sociales y económicas, la evolución de la administración pública y las responsabilidades que el Estado vaya asumiendo en la prestación y el mantenimiento de servicios públicos que aseguren el desarrollo integral de los individuos que componen la sociedad. En efecto, el legislador ordinario ha otorgado a los capitales constitutivos el carácter fiscal, expresamente en el artículo 267 de la Ley del Seguro Social; además, los capitales constitutivos participan

actualmente de todas las características propias de una relación jurídica tributaria, a saber: 1) el sujeto activo de la relación es un ente público, el Instituto Mexicano del Seguro Social, que si bien tiene personalidad jurídica y patrimonio propios diversos a los del Estado, fue creado por éste, forma parte de la Administración Pública Federal Paraestatal y realiza una función que al Estado le compete: la del servicio público de seguridad social; 2) es una obligación impuesta unilateralmente por el Estado, en virtud de su poder de imperio, para todo aquel que se coloque en la hipótesis normativa, pues ni el patrón ni el trabajador tienen la opción de no acogerse al sistema de seguridad social; 3) es una obligación que tiene su origen en un acto formal y materialmente legislativo: la Ley del Seguro Social; 4) el instituto encargado de la prestación de este servicio público está dotado por la ley de facultades de investigación para verificar el debido cumplimiento de las obligaciones que deriven de aquélla, así como para, en su caso, determinar, fijar en cantidad líquida y cobrar las contribuciones relativas, mediante el procedimiento administrativo de ejecución (artículos 240, fracción XVIII, 268 y 271 de la Ley del Seguro Social); 5) los ingresos que por virtud de tales aportaciones se recaudan, son para sufragar el gasto público, en tanto se destinan a la satisfacción, atribuida al Estado, de una necesidad colectiva y quedan comprendidos dentro de la definición que de tal concepto da la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y si bien pasan a formar parte del patrimonio del organismo descentralizado, no se funden con el resto de los ingresos presupuestarios, por destinarse a un gasto especial determinado en la ley que los instituye y regula, lo que se deriva de su naturaleza que responde a una obligación de carácter laboral, pero que para prestarse con mayor eficacia y solidaridad ha pasado al Estado a través del Instituto Mexicano del Seguro Social. Lo anterior no quita a los capitales constitutivos su destino al gasto público, pues nuestra Constitución no prohíbe que las contribuciones se apliquen a un gasto público especial, sino a un fin particular. Consecuentemente, si tales capitales constitutivos tienen naturaleza fiscal, es decir, son contribuciones en términos de lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, constitucional, los mismos están sujetos a los requisitos de proporcionalidad y equidad que en tal precepto se establecen.”

En este sentido, ciertas clasificaciones doctrinales de la contribución, han sido reconocidas por la jurisprudencia constitucional y han servido de parámetro definitorio de las condiciones de constitucionalidad de las normas tributarias.

De esta manera por ejemplo se ha establecido que tratándose de las contribuciones denominadas “derechos por servicios”, la proporcionalidad exige una razonable adecuación entre el monto del tributo y el costo en el que incurre el Estado para la prestación del servicio por virtud del cual se causa la contribución. Corrobora lo anterior la tesis de jurisprudencia sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor literal siguiente:

Novena Época
Registro: 196934
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VII, Enero de 1998
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: P./J. 2/98
Página: 41

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.

Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."

En cambio, la proporcionalidad de los impuestos se verifica en la medida en que el hecho imponible de la contribución imputa a un sujeto relacionado con dicho evento económico una revelación de riqueza susceptible de ser gravada. Esta manifestación es a su vez apreciada cuantitativa y cualitativamente por la norma tributaria para reflejar la capacidad contributiva del sujeto pasivo, lo que permite que la detracción patrimonial se de precisamente en función de esa relación proporcional entre la capacidad contributiva y el monto del tributo. En ese sentido, estimo conducente citar las tesis de jurisprudencia, que a continuación se transcriben:

Séptima Época
Registro: 232197
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
199-204 Primera Parte
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis:
Página: 144
Genealogía:
Informe 1985, Primera Parte, Pleno, tesis 5, página 371.
Apéndice 1917-1995, Tomo I, Primera Parte, tesis 170, página 171.

"IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose, además, una diferencia congruente entre los

diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.”

Novena Época

Registro: 184291

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XVII, Mayo de 2003

Materia(s): Administrativa

Tesis: P./J. 10/2003

Página: 144

“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece el principio de proporcionalidad de los tributos. Éste radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. Para que un gravamen sea proporcional debe existir congruencia entre el mismo y la capacidad contributiva de los causantes; entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al gasto público que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza. La capacidad contributiva se vincula con la persona que tiene que soportar la carga del tributo, o sea, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario de los mismos. De ahí que, para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tenga una mayor capacidad contributiva y menos el que la tenga en menor proporción.”

Finalmente también han existido pronunciamientos que establecen las condiciones de proporcionalidad de las contribuciones de mejoras, respecto de las cuales se ha razonado que el monto de la contribución debe fijarse en función y proporción del beneficio que una obra pública brinda directamente a ciertos contribuyentes.

Lo anterior pone de manifiesto que la naturaleza de una contribución es el punto de partida y la condición necesaria para saber cuáles son los extremos constitucionales que debe respetar el legislador al momento de crear una norma tributaria, así como también es la premisa fundamental para que el Tribunal Constitucional pueda verificar el debido acatamiento del artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.

Ahora bien, los distintos tributos reconocidos tanto por nuestra legislación como por la jurisprudencia, comparten en el origen de su reconocimiento constitucional una de sus características fundamentales, a saber, la justificación de su existencia. La actividad estatal conlleva el necesario empleo y agotamiento de recursos, y si bien las fuentes de ingresos del Estado son variadas, la insuficiencia y escasez de los recursos obtenidos de dichas fuentes requieren de financiamiento adicional, siendo propio del Estado Social de Derecho una participación económica de los destinatarios de la actividad estatal que logre en cierta medida los objetivos de sufragar el gasto público y la redistribución de riqueza.

De lo anterior se tiene que todas las contribuciones tienen por fin mediato, el sufragar el gasto público y la redistribución de la riqueza, y sobre este aspecto no se puede encontrar diferencias que permitan categorizar las distintas especies de contribuciones, pues no solamente es una característica propia del género "tributo" sino que además constituye su justificación.

De esta manera, una detracción patrimonial, obligatoria, unilateral, monetaria, cuya creación no responda principalmente a sufragar el gasto público, puede perseguir una variedad de fines constitucionales pero no constituye un tributo. De esta forma por ejemplo, las sanciones pecuniarias no constituyen tributos debido a que el legislador al crear las normas que las contemplan, toma en consideración finalidades constitucionales de ordenación y reproche de conductas, de gravedad de los actos y omisiones en función de ciertos bienes jurídicos protegidos, siendo que su legitimación constitucional descansa sobre la base del ius puniendi, y los parámetros de su constitucionalidad son distintos de aquéllos que permiten apreciar la proporción razonable y constitucional del desprendimiento patrimonial necesario para soportar el gasto público.

Teniendo en cuenta lo anterior importa ahora observar el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, así como algunos criterios jurisprudenciales:

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

(REFORMADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1985)

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

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

(ADICIONADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1985)

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

(REFORMADA, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 1991)

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

Las anteriores definiciones, si bien pertenecen a un orden de gobierno distinto al que pertenecen las normas impugnadas en el caso concreto, establecen el marco conceptual generalmente aceptado para definir los distintos tipos de contribuciones.

Al respecto es de suma trascendencia advertir que cuando se definen los “derechos por servicios” se afirma que son las contribuciones “por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público”. Apoyan lo anterior las tesis de jurisprudencia cuyo rubro, texto y datos de identificación son los siguientes:

Novena Época
Registro: 196935
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VII, Enero de 1998,
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: P./J. 1/98
Página: 40

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN.

Si bien es cierto que de acuerdo con la doctrina jurídica y la legislación fiscal, los tributos conocidos como derechos, o tasas en otras latitudes, son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la educación superior, la higiene del trabajo, la salud pública y la urbanización. Además, porque el Estado no es la empresa privada que ofrece al público sus servicios a un precio comercial, con base exclusivamente en los costos de producción, venta y lucro debido, pues ésta se organiza en función del interés de los particulares. Los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, los servicios aludidos se han de cubrir con los gravámenes correspondientes, que reciben el nombre de derechos.”

Novena Época
Registro: 200083
Instancia: Pleno
Jurisprudencia

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IV, Julio de 1996,*
Materia(s): *Constitucional, Administrativa*
Tesis: *P./J. 41/96*
Página: 17

DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION 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. Epoca, 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. Epoca, 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.

La mencionada referencia conceptual no debe entenderse en el sentido de que el elemento determinante que permite definir la categoría tributaria “derechos por servicios” es el destino de su recaudación, ni la justificación para su establecimiento como contribución, dicho de otra manera, no se puede concluir que un tributo sea un “derecho por servicio” debido a que se haya creado para sufragar un gasto público específico, ni porque su recaudación se destine específicamente a tal fin.

La imposibilidad de utilizar el destino de la recaudación o la causa política de su existencia normativa como elemento determinante de su naturaleza radica en que todo tributo se establece para sufragar los gastos públicos incluso el Tribunal Pleno ha reconocido que el destino de una contribución a un rubro específico de gasto público es perfectamente constitucional y puede estar presente en distintas categorías tributarias, sin que sea este aspecto característica determinante de su naturaleza, pues estos aspectos concretos constituyen, o las causas financieras de la existencia del tributo, o una regulación sobre administración del recurso, y ejercicio del gasto, y no la regulación del acto de tributación. Corroborando lo anterior la siguiente tesis de jurisprudencia:

***Novena Época
Registro: 167496
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIX, Abril de 2009,
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: P./J. 15/2009
Página: 1116***

GASTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE JUSTICIA FISCAL RELATIVO GARANTIZA QUE LA RECAUDACIÓN NO SE DESTINE A SATISFACER NECESIDADES PRIVADAS O INDIVIDUALES.

El principio de justicia fiscal de que los tributos que se paguen se destinarán a cubrir el gasto público conlleva que el Estado al recaudarlos los aplique para cubrir las necesidades colectivas, sociales o públicas a través de gastos específicos o generales, según la teleología económica del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que garantiza que no sean destinados a satisfacer necesidades privadas o individuales, sino de interés colectivo, comunitario, social y público que marca la Ley Suprema, ya que de acuerdo con el principio de eficiencia -inmanente al gasto público-, la elección del destino del recurso debe dirigirse a cumplir las obligaciones y aspiraciones que en ese ámbito describe la Carta Fundamental. De modo que una contribución será inconstitucional cuando se destine a cubrir exclusivamente necesidades individuales, porque es lógico que al aplicarse para satisfacer necesidades sociales se entiende que también está cubierta la penuria o escasez de ciertos individuos, pero no puede suceder a la inversa, porque es patente que si únicamente se colman necesidades de una persona ello no podría traer como consecuencia un beneficio colectivo o social.

De lo hasta aquí expuesto se tiene que el destino de la recaudación de un tributo no define su especie, ni tampoco la define la necesidad financiera que se pretende sufragar con el establecimiento de la contribución.

Ahora bien, la sola intención del legislador de atribuir a una contribución una naturaleza determinada es insuficiente para considerar acertada la categoría que expresamente le imputa, pues si esto fuera cierto no existe un verdadero límite

constitucional al legislador cuando produce la norma tributaria, pues podría, por ejemplo, establecer un derecho a cargo de las personas que solicitaran la expedición de su pasaporte y cuantificarlo atendiendo a la situación patrimonial del solicitante, lo que sería totalmente contrario a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias. Sin embargo, en dicho ejemplo, si se aceptara que la intención expresa del legislador para imputar una naturaleza determinada a un tributo, es suficiente para reconocerle la categoría deseada por él ello implicaría que dicha violación constitucional puede evitarse simplemente denominándole a dicho tributo "impuesto".

El anterior ejemplo puede encontrarse en los límites de las clasificaciones tributarias, pero el impacto que tendría el reconocer dicha potestad al legislador, de imputar expresamente naturalezas y no ficciones, le permitiría incluso sustraer de todo imperativo constitucional del artículo 31 fracción IV de la Carta Magna a la totalidad de tributos, con la única condición de que les denominara "aprovechamientos", lo cual considero una evidente transgresión de la eficacia protectora de los derechos fundamentales de los contribuyentes, por producir protecciones constitucionales estériles y por generar un derecho inseguro al variar la naturaleza de instituciones jurídicas a capricho del legislador.

Con base en lo hasta aquí expuesto se tiene que **los únicos aspectos determinantes de la naturaleza jurídica de las distintas especies tributarias, se hacen consistir en los elementos estructurales de cada contribución.**

En efecto, si previamente se descartó que la causa última (el desistir de la recaudación o la necesidad financiera que justifica el establecimiento del tributo) sea el elemento definitorio de la naturaleza de un tributo, por ser dicha causa una característica predicable de toda contribución, entonces debe entenderse que las categorías tributarias tal como se encuentran reconocidas jurisprudencialmente se conceptualizan en relación al origen inmediato de su nacimiento, de modo que cuando se sostiene que los "derechos por servicios" son contribuciones establecidas **por la prestación de servicios**, que las contribuciones de mejoras son contribuciones a cargo de quienes se beneficien **por obras públicas**, o que las aportaciones de seguridad social son a cargo de quienes **son sustituidos por el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad social**, se hace referencia a la necesidad de atender a los elementos esenciales de la contribución para poder desentrañar a qué categoría pertenece un tributo en concreto.

Con base en lo anterior se puede apreciar que, en principio, el elemento determinante sobre la naturaleza de cada especie de tributo está referido al evento que, elegido por el legislador como hecho imponible, da origen al nacimiento de la obligación tributaria.

Dentro de los elementos esenciales de la contribución, el hecho imponible y la base gravable dan cuenta del aspecto cualitativo del evento elegido por el legislador como detonante del nacimiento de la obligación tributaria, así como el aspecto cuantitativo de dicha obligación. Dicho de otra forma, el hecho imponible y la base gravable dan cuenta de qué se grava, en qué medida y en qué momento.

Los referidos aspectos permiten desentrañar la verdadera naturaleza de un tributo conforme a las categorías reconocidas tanto en la doctrina, la jurisprudencia y en la legislación, permitiendo la apreciación siguiente:

a) Si la norma tributaria refiere en su estructura, como causa del nacimiento de la obligación, la prestación de un servicio prestado por el Estado en sus funciones de derecho público o si se causa con motivo del uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, dicha contribución es indudablemente, una contribución de las denominadas derechos;

b) Si el hecho imponible se refiere a la realización de obras públicas, se está en presencia de una contribución de mejoras;

c) Si el hecho imponible se vincula a quienes son sustituidos por el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad social o son beneficiarios de dicho sistema estatal, la norma contiene una aportación de seguridad social; y

d) Finalmente, si el hecho imponible únicamente se refiere a un evento distinto de los anteriores, se está frente a un impuesto.

Por su parte la base gravable también guarda una función destacada en el análisis sobre la naturaleza de un tributo, pues ésta debe ser reflejo de la magnitud con la que se actualiza el hecho imponible y es la medida de su cuantificación. Como tal, debe vincularse con la materia realmente gravada por el legislador y detectada por el hecho imponible, de lo contrario se genera una inconsistencia, pudiendo llevar al extremo de calcular el monto del gravamen en función de un elemento ajeno al evento delimitado por el hecho imponible, tal como ha ocurrido en algunos casos analizados por el Tribunal Pleno. Sirve de apoyo el siguiente criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor siguiente:

Novena Época
Registro: 174924
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIII, Junio de 2006,
Materia(s): Administrativa
Tesis: P./J. 72/2006
Página: 918

“CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE.

El hecho imponible de las contribuciones, consiste en el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria, dicho elemento reviste un carácter especial entre los componentes que integran la contribución, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además, sirve como elemento de identificación de la naturaleza del tributo, pues en una situación de normalidad, evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece, de ahí que esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, el segundo representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución. En este orden de ideas, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base gravable, normalmente nos llevará a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues ante dicha distorsión, el hecho imponible atiende a un objeto, pero la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, por lo que será el referido elemento el que determine la naturaleza de la contribución.”

Lo anteriormente desarrollado me lleva a la conclusión de que es necesario atender a los elementos esenciales de la contribución para poder definir la naturaleza de una contribución, siendo que dentro de dichos elementos destacan por su importancia para tal fin, el hecho imponible y la base gravable.

Habiendo establecido lo anterior, en el caso que nos ocupa, el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce establece lo siguiente;

“Artículo 24. Los propietarios o poseedores de Inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de Derecho por el Servicio de Alumbrado Público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del Derecho de Alumbrado Público, siendo de manera directa ó mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.

El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

- A. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno;***
- B. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida;***
- C. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5% de la superficie del terreno.***
- D. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.***

La base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente ‘A’ por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente ‘B’ multiplicando por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente ‘C’ multiplicado por el valor catastral del inmueble mas el coeficiente ‘D’ multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

El pago del derecho de alumbrado público se enterara mensualmente.

COEFICIENTE FACTOR

A 0.2

B	0.15
C	0.0001
D	0.0035

Ingreso anual estimado por este artículo \$414,302.00”.

Si bien, reiteradamente se denomina al tributo contenido en dicha norma como un Derecho de Alumbrado Público (es decir, un derecho por servicios), lo cierto es que resulta de fundamental importancia atender a los elementos de la contribución para advertir su verdadera naturaleza, y a partir de ahí efectuar el análisis sobre su constitucionalidad.

Al respecto el referido numeral dispone que “los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio” pagarán el referido tributo. Conforme a lo anterior, el hecho imponible se hace consistir en la propiedad o posesión de bienes inmuebles con las características referidas. Como se advierte, el tributo no se causa con motivo de la prestación o no, del servicio público de alumbrado, lo cual, para efecto de la estructura normativa de la contribución resulta completamente irrelevante siendo suficiente ser propietario o poseedor de los inmuebles referidos.

De esta forma, aun cuando en la norma se le denomina “derecho por alumbrado público” al tributo de mérito, en el hecho imponible no existe referencia alguna, directa o indirecta, a la prestación del servicio público como condición del nacimiento de la obligación tributaria por lo que, a mi modo de ver, debe descartarse que su naturaleza sea la de un derecho por servicios.

Más aún, la base gravable del tributo, toma como medida de su cuantificación, aspectos relacionados con las características del inmueble así como de su valor catastral, lo que permite que exista una congruencia entre la propiedad o posesión de inmuebles como hecho imponible, y las características de dichos inmuebles así como su valor, como base gravable.

Lo anterior evidencia que la norma en cuestión grava a quienes sean propietarios o poseedores de ciertos inmuebles, respecto del objeto de dicha propiedad o posesión, y en mayor o menor medida dependiendo del mayor o menor tamaño de las características del inmueble y de su valor.

Al estar ausente de la estructura normativa de dicha contribución, cualquier elemento que condicione el nacimiento y cálculo de la obligación tributaria, a la prestación del servicio de alumbrado público, no puede coincidir con la mayoría en que se trate de un “derecho por servicio” del Estado.

En mi opinión, el hecho imponible no solamente está referido a un evento revelador de riqueza, sino que constituye un objeto estereotípicamente utilizado para el conocido impuesto predial, que gravita sobre la propiedad o posesión de inmuebles y que se calcula en función de dicha propiedad o posesión como signo revelador de riqueza.

Corolario de lo anterior es que el tributo regulado en la norma impugnada constituye un impuesto, y no como lo sostuvo la mayoría, un derecho por el servicio de alumbrado público.

Partiendo de la mencionada naturaleza, coincido en la inconstitucionalidad de la norma, pero lógicamente por diversas razones de las sustentadas por la mayoría.

A mi modo de ver, la inconstitucionalidad deriva de la inclusión en la base, de elementos extraños a la materia gravada por la contribución.

En efecto, si bien la norma toma como base gravable, características del inmueble reconocidos en los distintos “coeficientes”, lo cierto es que el precepto reclamado obliga a multiplicar dichos elementos por un “factor” unilateralmente establecido por el legislador, el cual no se desprende del hecho gravado por el tributo, lo que constituye un elemento ajeno a la capacidad contributiva del sujeto pasivo, la cual, en un impuesto directo sobre la propiedad, debe apreciarse en función de la riqueza revelada por el objeto gravado.

Por las anteriores consideraciones estimo que el precepto impugnado transgrede la garantía de proporcionalidad tributaria al incluir en el cálculo del impuesto un elemento ajeno a la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

JUAN N. SILVA MEZA
MINISTRO PRESIDENTE
Rúbrica

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, -----

----- C E R T I F I C A -----

Que esta fotocopia constante de catorce fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza, en la sentencia del veintiocho de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 10/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro. -----
México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil doce. -----

Rúbrica

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 11/2012.
PROMOVENTE: PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

MINISTRO INSTRUCTOR: SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.
MINISTRO ENCARGADO DE LA COMISIÓN: GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.
SECRETARIOS: MARÍA DE LOURDES GARCÍA GALICIA, FANUEL MARTÍNEZ LÓPEZ, FRANCISCO GORKA MIGONI GOSLINGA, JORGE LUIS REVILLA DE LA TORRE.

Vo. Bo.

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

Cotejó:

**VISTOS; y,
RESULTANDO:**

PRIMERO. Por oficio presentado el veintitrés de enero de dos mil doce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Marisela Morales Ibáñez**, en su carácter de Procuradora General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, emitida y promulgada por el Congreso y Gobernador de dicho Estado, respectivamente, la cual fue publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintitrés de diciembre de dos mil once.

Dicho precepto establece lo siguiente:

“Artículo 24. Los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de Derecho por el Servicio de Alumbrado Público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del Derecho de Alumbrado Público, siendo de manera directa o mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.

El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

A. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno.

B. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida.

C. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5 % de la superficie del terreno.

D. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.

La base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente 'A' por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente 'B' multiplicando por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente 'C' multiplicado por el valor catastral del inmueble más el coeficiente 'D' multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

El pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente.

COEFICIENTE	FACTOR
A	0.20
B	0.15
C	0.0001
D	0.0035

Ingreso anual estimado por este artículo \$140,000.00."

SEGUNDO. La promovente de esta acción estima que la disposición legal impugnada es violatoria de los artículos 16, primer párrafo, 31, fracción IV y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. En sus conceptos de invalidez, la Procuradora General de la República argumenta lo siguiente:

1. El artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, es violatorio del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que no respeta el principio de **proporcionalidad tributaria** en materia de derechos, debido a que no atiende al costo real del servicio prestado mediante el establecimiento de una cuota fija, sino a un elemento ajeno tal como lo es la capacidad económica del contribuyente. Así, el derecho será calculado (base) para cada propietario o poseedor de predio, de acuerdo a la superficie del terreno, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, de forma tal que la mecánica para determinar el cobro respectivo se establece a manera de impuesto, y no de un derecho por servicio.

2. El dispositivo impugnado viola el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no respeta el principio de **equidad tributaria** en materia de derechos: al establecer el cobro respectivo con base en la superficie del terreno, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, esto es, a manera de impuesto y no de un derecho por servicio, por atender a la capacidad económica del contribuyente, de tal modo el monto obtenido no resulta ser el mismo para todos los gobernados, fijándose en desigualdad de circunstancias para cada categoría de prestatarios del servicio, porque no existe una cuota fija e igual para los que reciben servicios análogos.
3. El artículo cuya constitucionalidad se combate viola el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Federal, porque no respeta el principio de **legalidad genérica (fundamentación de actos legislativos)**: si bien es cierto que el Congreso Local tiene competencia para legislar en materia de derechos, también lo es que desborda ese marco competencial porque, al fijar el cobro respectivo con base en la superficie del terreno, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, establece una variación en el cobro respectivo, lo que trae como consecuencia que se vulneren los principios de proporcionalidad y equidad tributaria y, por ende, el citado artículo 16 constitucional.
4. El artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, es violatorio del artículo 133 de la Constitución Federal, porque no respeta el principio de **supremacía constitucional**, ya que si el dispositivo combatido es contrario a los artículos 16, párrafo primero y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pretende ubicarse por encima de la Carta Magna.

CUARTO. Mediante proveído de veinticuatro de enero de dos mil doce, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **11/2012** y, por razón de turno, designó al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de veintisiete de enero de dos mil doce, el Ministro instructor admitió la acción relativa, ordenó dar vista al órgano Legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes, requiriéndolos para que al hacerlo, señalaran domicilio para recibir notificaciones en esta ciudad; igualmente, se requirió al Congreso del Estado de Querétaro para que al rendir su informe presentara copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma impugnada y al Gobernador para que remitiera un ejemplar del Periódico Oficial de dicha Entidad, de fecha veintitrés de diciembre de dos mil once, donde se publicó el precepto cuya invalidez se demanda.

QUINTO. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

El Poder Legislativo del Estado de Querétaro, representado por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado señaló:

1. En relación a la supuesta violación del artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifestó que los Municipios tienen a su cargo el servicio de alumbrado público que deben proporcionar a sus habitantes, igualmente las legislaturas de los Estados cuentan con competencia constitucional para expedir las leyes que regulen la prestación de servicios públicos a cargo de los Municipios, tal como lo es el alumbrado público, de conformidad con lo establecido por el artículo 115 de la Constitución Federal.

El artículo 24 de la Ley de Ingresos municipal, que se tilda de inconstitucional, se elaboró y aprobó en cumplimiento a todas las formalidades esenciales y procesales establecidas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, respetando lo dispuesto por la Constitución Federal y la Constitución Política del Estado de Querétaro, por lo que no transgrede el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Respecto de la supuesta violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifestó que la Ley de Ingresos municipal cuya inconstitucionalidad se alega, fue aprobada dentro de las atribuciones que la Carta Magna concede a dicho órgano legislativo.

Este Alto Tribunal ha determinado que las Leyes de Ingresos se deben de considerar como catálogos de los impuestos establecidos en leyes tributarias, y que su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales que los contienen, en este caso, la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro y el Código Fiscal del Estado de Querétaro, leyes sobre las que no se solicita un pronunciamiento de inconstitucionalidad.

3. Sobre la supuesta violación al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifestó que niega dicha violación, toda vez que al emitir la Ley de Ingresos Municipal que se combate se respetó la garantía de legalidad que exige el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Federal.

El Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, rindió su informe a través del Secretario de Gobierno, en representación del Gobernador Constitucional del Estado, en el cual manifestó que **era cierto** que se había publicado la Ley de Ingresos Municipal en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro **“La Sombra de Arteaga”**, número 70, el veintitrés de diciembre de dos mil once.

SEXTO. Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, se declaró cerrada la instrucción y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

SÉPTIMO. En sesión privada de fecha trece de febrero de dos mil doce, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la creación de la Comisión 55 de Secretarios de Estudio y Cuenta para analizar las acciones de inconstitucionalidad en las que se impugnan leyes de ingresos para el ejercicio fiscal dos mil doce, en las que se establecen derechos municipales por concepto de alumbrado público, con la designación del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia como encargado de supervisar y aprobar los proyectos respectivos.

OCTAVO. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en el punto Segundo, en relación con el punto Quinto, ambos del Acuerdo General 11/2010 del Pleno de este Alto Tribunal aprobado el diecisiete de agosto de dos mil diez, y en términos de la interpretación de dicho Acuerdo, aprobada en sesión privada del veintitrés de agosto siguiente, respecto de los asuntos cuya supervisión y elaboración de proyecto tiene a su cargo un Ministro como encargado de una Comisión, el asunto se retornó al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Procuradora General de la República plantea la posible contradicción entre el artículo 24 de la

Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

“Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos todos los días son hábiles.”

Asimismo, con fundamento en lo dispuesto por el segundo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional y conforme al criterio sostenido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión de cuatro de mayo de dos mil seis, derivado de la acción de inconstitucionalidad 25/2004, **el plazo de treinta días naturales** siguientes a la fecha de publicación de la norma **no se suspende durante los periodos de receso de este Alto Tribunal.**

Ahora bien, el Decreto por el que se dio a conocer el precepto impugnado, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el **veintitrés de diciembre de dos mil once** y, por tanto, el plazo para ejercer esta vía inició el veinticuatro de diciembre de dos mil once y concluyó el veintidós de enero de dos mil doce; sin embargo, considerando que el último día del plazo fue domingo y, por tanto, inhábil, la demanda se podía presentar el día hábil siguiente, es decir, el lunes veintitrés de enero de dos mil doce, de conformidad con el artículo 60 de la Ley de la materia, como se observa a continuación:

Diciembre de 2011						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	<u>24</u>
<u>25</u>	<u>26</u>	<u>27</u>	<u>28</u>	<u>29</u>	<u>30</u>	<u>31</u>

Enero de 2012						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>	<u>6</u>	<u>7</u>
<u>8</u>	<u>9</u>	<u>10</u>	<u>11</u>	<u>12</u>	<u>13</u>	<u>14</u>
<u>15</u>	<u>16</u>	<u>17</u>	<u>18</u>	<u>19</u>	<u>20</u>	<u>21</u>
<u>22</u>	<u>23</u>	24	25	26	27	28
29	30	31				

En este tenor, toda vez que el oficio de la acción de inconstitucionalidad se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el veintitrés de enero de dos mil doce, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja veintitrés de autos, es decir, el último día del plazo establecido para ello, es evidente que su presentación fue oportuna.

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

Suscribe la demanda Marisela Morales Ibáñez, en su carácter de Procuradora General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por parte del Presidente de la República (foja 26 del expediente).

Ahora bien, de acuerdo con lo previsto por el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...).

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

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

(...).

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

(...).”

Por lo que si en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, ordenamiento que tiene el carácter de estatal, la Procuradora General de la República cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 98/2001, sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, septiembre de dos mil uno, página ochocientos veintitrés, y que es del tenor siguiente:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna.”

Asimismo, resulta aplicable al caso concreto la tesis de jurisprudencia P./J. 92/2006 sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, julio de dos mil seis, página ochocientos dieciocho, misma que es del tenor siguiente:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA ESTÁ LEGITIMADO PARA SOLICITAR LA INVALIDEZ DE UNA LEY MUNICIPAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO LOCAL. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la facultad del Procurador General de la República para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales, estatales o del Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por México. Por otra parte, para determinar la calidad de la norma general impugnada (federal, estatal o del Distrito Federal), debe atenderse al órgano que la expidió, no al ámbito espacial de aplicación que tenga. En esa virtud, se concluye que el referido Procurador está legitimado para solicitar la invalidez de una Ley de Ingresos Municipal, en tanto es expedida por el Congreso Estatal de conformidad con el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, pero no respecto de disposiciones generales emitidas por el Ayuntamiento respectivo, como es el Bando de Policía Municipal.”

CUARTO. En virtud de que en este asunto no se hace valer causal de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno, se debe proceder al estudio de los conceptos de invalidez que hace valer la accionante.

QUINTO. Por lo que se refiere a los diversos planteamientos a través de los cuales la Procuradora General de la República sostiene que el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce transgrede, por una parte, el principio de proporcionalidad tributaria que prevé el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que en el caso de los derechos por el servicio de alumbrado público a que hace referencia el precepto legal en comento, no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el Municipio, sino a la capacidad económica del contribuyente, al establecer que éste será calculado a cada propietario o poseedor de predios a partir de su situación particular, con base en los siguientes elementos: la superficie del terreno o de la construcción, el uso o destino del predio y el valor catastral del inmueble; y, por la otra, el principio de equidad tributaria a que hace alusión el referido precepto constitucional, en la medida en que permite que el monto a cubrir por la prestación de ese servicio, no obstante encontrarse en idéntica situación jurídica, no es igual para todos; resultan **fundados** en atención a las siguientes consideraciones:

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

De dicho precepto jurídico, se desprende que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Ahora bien, en torno a las contribuciones, el artículo 24 del Código Fiscal del Estado de Querétaro, dispone que éstas se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones de mejoras; precisándose, además, por una parte, que los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 39 del ordenamiento legal en comento, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas y; por la otra, que cuando en ese cuerpo normativo se haga referencia únicamente a las contribuciones, no se entenderán incluidos los accesorios.

A fin de corroborar lo anterior, se estima necesario transcribir el contenido del artículo 24 del Código Fiscal del Estado de Querétaro, mismo que establece:

“Artículo 24. Las contribuciones se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones de mejoras.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 39 de este Código, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Cuando en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones, no se entenderán incluidos los accesorios.”

Por su parte, el artículo 26 del referido Código Tributario, señala que los derechos, son las contribuciones establecidas en ley, por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público; precisándose que también son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado; al indicar:

“Artículo 26. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.”

De lo anterior se desprende que los derechos se generan, entre otros supuestos, por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público; de modo que los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no pueden aplicarse de manera igual que en los impuestos, que es otro de los ingresos tributarios que podrá percibir el Estado.

Resulta aplicable al caso concreto, la tesis de jurisprudencia P./J. 2/98, sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página cuarenta y uno, y que es del tenor siguiente:

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: ‘las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten’, de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”

Bajo este orden de ideas, para que los derechos por servicios respeten los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se hace necesario, por una parte, que la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de dicho tributo, tengan en cuenta el costo que para el Estado representa prestar el servicio de que se trate y, por la otra, que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciben servicios análogos.

De esta forma, para estar en posibilidad de analizar la proporcionalidad y equidad de las disposiciones que establezcan un derecho, debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, ya que sólo así se podrá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad prestar ese servicio, de modo que no pueden tomarse en consideración aspectos ajenos a ese costo, porque ello daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso.

Así las cosas, el hecho de que se establezca en una norma jurídica que el monto de los derechos por servicios se determinará atendiendo a la situación particular del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, –aspecto que pudiera ser correcto en el caso de los impuestos–, no es correcto en el caso de los derechos, ya que en ese supuesto, debe tomarse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio.

Corroborando lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 41/96 sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, julio de mil novecientos noventa y seis, página diecisiete, misma que es del tenor siguiente:

“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 (‘COOPERACIÓN, 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 EXPEDICIÓN, TRASPASO, REVALIDACIÓN Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 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 MARÍTIMO DE. EL ARTÍCULO 201, FRACCIÓN 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 MARÍTIMO, 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."

Asimismo, resulta aplicable al caso concreto la tesis de jurisprudencia P./J. 3/98 sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página cincuenta y cuatro, misma que es del tenor siguiente:

"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 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.”

Por tanto, conforme a dichos criterios jurisprudenciales, para la cuantificación de las cuotas para el caso de los derechos, debe identificarse, por una parte, el tipo de servicio público de que se trate y, por la otra, el costo que le representa al Estado prestar ese servicio, ya que no pueden considerarse para tales efectos, aspectos ajenos a éstos, como lo sería la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento distinto al costo; ya que ello implicaría el que se violen los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que no se estaría atendiendo al costo que para el Estado representa prestar el servicio, ni se estaría cobrando un mismo monto a todos aquellos que reciben el mismo servicio.

Ahora bien, a continuación, procede analizar si como lo sostiene la Procuradora General de la República, el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce transgrede o no, por una parte, el principio de proporcionalidad tributaria que prevé el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que en el caso de los derechos por el servicio de alumbrado público a que hace referencia el precepto legal en comento, no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el Municipio, sino a la capacidad económica del contribuyente, al establecer que éste será calculado a cada propietario o poseedor de predios a partir de su situación particular, con base en los siguientes elementos: la superficie del terreno o de la construcción, el uso o destino del predio y el valor catastral del inmueble; y, por la otra, el principio de equidad tributaria a que hace alusión el referido precepto constitucional, en la medida en que permite que el monto a cubrir por la prestación de ese servicio, no obstante encontrarse en idéntica situación jurídica, no es igual para todos.

Para estar en posibilidad de resolver tal cuestión, este Tribunal Pleno estima necesario transcribir el contenido de dicho precepto legal, el cual establece:

“Artículo 24. Los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de Derecho por el Servicio de Alumbrado Público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del Derecho de Alumbrado Público, siendo de manera directa o mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.

El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

A. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno.

B. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida.

C. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5 % de la superficie del terreno.

D. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.

La base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente 'A' por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente 'B' multiplicando por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente 'C' multiplicado por el valor catastral del inmueble más el coeficiente 'D' multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

El pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente.

COEFICIENTE	FACTOR
A	0.20
B	0.15
C	0.0001
D	0.0035

Ingreso anual estimado por este artículo \$140,000.00."

De dicho precepto jurídico se desprende, en primer lugar, que los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de derechos por el servicio de alumbrado público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento; en segundo lugar, que de acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del derecho de alumbrado público, siendo de manera directa o mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad; en tercer lugar, que el derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

- A. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno.
- B. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida.
- C. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5% de la superficie del terreno.
- D. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.

Así las cosas, según lo establece el numeral en comento, la base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente “A” (0.20) por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente “B” (0.15) multiplicado por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente “C” (0.0001) multiplicado por el valor catastral del inmueble, más el coeficiente “D” (0.0035) multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

Adicionalmente, dicho precepto jurídico también dispone que el pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente y señala el monto del ingreso anual estimado que recibirá el Municipio por la aplicación de ese artículo.

Una vez precisado lo anterior, debe señalarse que tal como lo sostuvo la Procuradora General de la República en el escrito relativo, el precepto en comento sí transgrede los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que para calcular el monto del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, no se atiende al costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino que introduce elementos ajenos a éste, a fin de determinar la base del tributo y, por ende, el monto del derecho que se debe enterar mensualmente, como son: el uso o destino del predio y el valor del inmueble, lo que provoca, por una parte, que los contribuyentes no tributen de manera proporcional, desde la perspectiva que debe tomarse en cuenta tratándose de la contribución denominada “derecho” y, por la otra, que se dé un trato desigual a los gobernados al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio.

En efecto, el hecho de que la Legislatura Local hubiere establecido en el numeral en comento, que la base del derecho por servicio de alumbrado público, se obtendría a partir de aspectos que nada tienen que ver con el costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino en dado caso, con la capacidad económica del contribuyente en función del uso o destino que le dé al predio y del valor del inmueble; provoca que el mismo sea inconstitucional, por lo que procede declarar su invalidez.

Lo anterior es así, por lo que se refiere al principio de proporcionalidad tributaria, en virtud de que el monto del derecho a enterar con motivo de la prestación del servicio de alumbrado público, se determinará en función de elementos que resultan completamente ajenos al costo que le representa al Municipio prestar ese servicio y, por lo que hace al principio de equidad tributaria, en razón de que se permite el cobro de montos distintos por la prestación de un mismo servicio; cuestiones que –como ya ha quedado precisado con antelación en las diversas tesis que se han citado a lo largo de este considerando–, no hacen más que demostrar que dicho precepto jurídico transgrede lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Resulta aplicable, por identidad de razón, la tesis de jurisprudencia P./J. 120/2007, sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página novecientos ochenta y cinco, y que es del tenor siguiente:

“DERECHOS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 83, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, SONORA, QUE ESTABLECE LOS DERECHOS RELATIVOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA. La citada porción normativa, al establecer en relación con el pago del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, que tratándose de propietarios o posesionarios de predios baldíos, urbanos y suburbanos, debe cuantificarse mediante una tasa del .05% del valor catastral del predio, o bien, tratándose de propietarios de predios que hubieren resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional respecto de lo establecido en el primer párrafo del artículo 83 de la citada Ley, mediante una tasa de .08% del valor catastral del predio, transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no toma en cuenta el costo global del servicio que presta el Municipio, sino un elemento ajeno, como es el valor catastral del predio, lo que conduce a que por un mismo servicio los contribuyentes paguen una mayor o menor cantidad, pues se fija en términos de la capacidad contributiva del destinatario del servicio, lo que da una escala de mínimos a máximos en función de dicha capacidad, por el valor catastral del predio respectivo, siendo esto aplicable a los impuestos, no a los derechos cuya naturaleza es distinta. Incluso, se hace más evidente el trato inequitativo y desproporcional, porque la norma establece dos tasas distintas a aplicarse sobre el valor catastral del predio (.05% o .08%, dependiendo del caso), sin que sea una razón objetiva de distinción entre ambos tipos de causantes que reciben en última instancia un mismo servicio por el que tendrán que pagar cantidades disímiles; es decir, no se atiende al costo global del servicio prestado, pues si bien los derechos no necesariamente deben fijarse con exactitud matemática en relación con el costo del servicio prestado, sí deben guardar vinculación con éste.”

No obsta a la conclusión aquí alcanzada, lo dicho por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Querétaro al rendir su informe.

En efecto, en una primera línea argumentativa aduce que los Municipios tienen a su cargo el servicio de alumbrado público, el cual deben proporcionar a sus habitantes; que las legislaturas de los Estados cuentan con competencia constitucional y atribuciones para expedir las leyes que regulen la prestación de servicios públicos a cargo de los Municipios –en términos del artículo 115 constitucional–; y que el dispositivo impugnado se elaboró y aprobó en cumplimiento a las formalidades esenciales y procesales establecidas para tales efectos; razones por las cuales –en su concepto–, no se transgreden los artículos 16 (principio de legalidad) y 133 (principio de supremacía), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se puede observar, dichas aseveraciones son insuficientes para remontar la inconstitucionalidad advertida, en razón de que se limitan a señalar que el dispositivo analizado cumple con los requisitos formales a que alude el Congreso del Estado de Querétaro, y nada dicen sobre cómo es que –a su juicio– sí podría entenderse que respeta –de fondo– los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, razón por la cual, resultan ineficaces para destruir las consideraciones expuestas por este Alto Tribunal en torno a que el precepto impugnado, al incorporar elementos ajenos al diseño que debe revestir un derecho por servicios –esto es, por atender a componentes que gradúan la capacidad económica del contribuyente y, en función de ello, se obtengan distintos montos a pagar en cada caso particular a manera de un impuesto–, no respeta las exigencias de los citados principios.

Por tanto, aún cuando pueda asumirse que, en efecto, dicho dispositivo no transgrede los principios resguardados por los artículos 16 y 133 constitucionales en los términos expuestos por el órgano legislativo informante, sin embargo, subsiste la transgresión a los diversos contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General de la República, en los términos previamente desarrollados.

En una segunda vertiente, se aduce en el informe referido que de acuerdo a lo sustentado por este Alto Tribunal, las Leyes de Ingresos se deben de considerar como catálogos de los impuestos establecidos en las leyes tributarias, y que su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales que los contienen, en este caso, de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro y el Código Fiscal del mismo Estado, respecto de las cuales no se solicita un pronunciamiento de inconstitucionalidad, por lo que no se viola el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es –según se desprende del informe respectivo–, si la constitucionalidad de la Ley de Ingresos municipal impugnada (por ser un catálogo de impuestos) depende de la Ley de Hacienda y del Código Fiscal aludidos (por ser leyes tributarias especiales que contienen los impuestos), entonces, al no haber sido éstas impugnadas en la presente vía, por lo que no podría existir un pronunciamiento de inconstitucionalidad en su contra, tampoco puede haberlo respecto de la antedicha ley controvertida.

Ahora bien, en torno a esas manifestaciones, debe señalarse que –tal como se aduce en el informe del Poder Legislativo del Estado de Querétaro–, es verdad que este Alto Tribunal ha sustentado (en otras integraciones, principalmente de la Sexta Época) que las Leyes de Ingresos se deben de considerar como catálogos de los impuestos y que su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales correspondientes.

Así se desprende de la tesis de jurisprudencia sustentada en la Sexta Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo cuarenta y ocho, primera parte, página cuarenta y ocho, que señala:

“LEYES DE INGRESOS, CONSTITUCIONALIDAD DE LAS. Como las Leyes de Ingresos constituyen solamente un simple catálogo de impuestos, su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales correspondientes.”

De igual forma, lo anterior se desprende de la tesis aislada sustentada en la Sexta Época por el Pleno de este Alto Tribunal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo cuarenta y seis, primera parte, página doscientos sesenta y tres, que señala:

“LEYES DE INGRESOS. CONSTITUCIONALIDAD DE LAS. La Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para cierto año, constituye un catálogo de impuestos, su constitucionalidad depende de la ley tributaria especial correspondiente, y como se ha concluido que el precepto que se combate es contrario a los principios de la Carta Fundamental, consecuentemente también resulta inconstitucional la propia Ley de Ingresos en el aspecto que se combate.”

Al respecto, debe observarse –tal como deriva de las tesis transcritas–, que el hecho de que la constitucionalidad de las Leyes de Ingresos dependa de la ley tributaria especial correspondiente obedece a que, por regla general, éstas contienen los elementos esenciales y accesorios así como la mecánica de la contribución de que se trate, de manera que son todos esos componentes los que materialmente definirán si el tributo es constitucional o no, por lo que la ley que constituye “un simple catálogo de impuestos”, correrá la misma suerte para tales efectos en el aspecto conducente.

Asimismo, también es verdad –como lo sostiene el órgano legislativo informante– que, en el caso, la promovente del juicio no solicitó pronunciamiento de inconstitucionalidad de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, ni del Código Fiscal de esa entidad federativa.

No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno considera que los argumentos analizados también deben desestimarse.

Se concluye de ese modo, porque la Ley de Ingresos municipal impugnada no constituye en mero catálogo de impuestos (que en el caso, debe entenderse referido a derechos) establecidos por otras leyes tributarias especiales, ya que el examen de dicha ley controvertida permite advertir que, si bien contiene disposiciones normativas en las que se determina anualmente el monto de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, aportaciones e ingresos extraordinarios, que tenga derecho a percibir el Municipio conforme a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; adicionalmente, establece normas en las que se prevén los elementos esenciales y accesorios, así como la mecánica de operación de diversas contribuciones, entre las que se encuentra el pago de derechos por el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio, en los términos regulados por el precepto impugnado.

En torno a esta cuestión –consistente en que las leyes de ingresos pueden incorporar y regular materialmente las contribuciones–, esta Suprema Corte ha considerado que no existe prohibición al respecto, por lo que resulta válido que se proceda de esa manera.

Así se desprende de la tesis aislada sustentada en la Séptima Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo sesenta y cuatro, primera parte, página setenta y dos, cuyo texto señala:

“LEYES DE INGRESOS. PUEDEN ESTABLECER IMPUESTOS CON TODOS SUS ELEMENTOS. Aunque efectivamente la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha declarado que las leyes de ingresos son sólo un catálogo, ello no implica prohibición para que en la misma ley de ingresos se establezca el impuesto con todos sus elementos. Así, se puede prevenir en las mencionadas leyes quienes son los causantes, la cuota, el hecho impositivo y otros elementos que sean necesarios para que quede determinado el impuesto.”

De este modo, si la Ley de Ingresos municipal combatida no se reduce a un mero catálogo de contribuciones, sino que en ella se contienen los elementos esenciales y accesorios, así como la mecánica de operación, particularmente por lo que se refiere a los derechos por el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio, sin que en ella se establezca dependencia alguna en ese rubro respecto de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, o del Código Fiscal de la misma entidad federativa; luego, dicha ley se erige en sí misma como una ley tributaria especial, además de constituir un catálogo de impuestos, por lo que en ella se conjuntan ambos caracteres.

En tales condiciones, en la medida en que la Ley de Ingresos municipal impugnada tiene el carácter de ley tributaria especial, su constitucionalidad no puede hacerse depender de las otras leyes a que alude el Congreso del Estado de Querétaro, pues no se establecen en éstas los elementos y mecánica de operación de los derechos por el servicio de alumbrado público, sino sólo en aquélla.

En torno a tal cuestión, conviene destacar que no resulta una incongruencia que este Alto Tribunal afirme que en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, o en el Código Fiscal de la misma entidad federativa, no se establecen los elementos esenciales y mecánica de operación de los derechos por el servicio de alumbrado público, cuando en la Ley de Hacienda antes precisada (artículos 117 a 120 correspondientes al Capítulo Cuarto denominado “Del servicio de alumbrado público”, contenido en el Título Cuarto denominado “De los derechos”) se prevén diversas disposiciones regulatorias de los derechos por el servicio de alumbrado público prestado por los Municipios del Estado de Querétaro.

Al respecto, debe tomarse en cuenta lo dispuesto por los artículos Primero y Segundo de la Ley de Ingresos municipal impugnada, que literalmente señalan:

“Artículo Primero. La presente Ley entrará en vigor el 1° de Enero del 2012.”

“Artículo Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan a la presente Ley.”

Conforme a lo anterior, queda en claro que las disposiciones en materia de derechos por alumbrado público contenidas en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, fueron derogadas al entrar en vigor las diversas contenidas en la Ley de Ingresos municipal analizada, por lo que son éstas las que rigen a partir de ese momento, tomando en cuenta que las disposiciones de uno y otro ordenamientos se ubican en la misma jerarquía normativa.

Para corroborar lo anterior, sirve de apoyo la tesis aislada sustentada en la Séptima Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo cincuenta y cinco, primera parte, página treinta y cinco, del texto literal siguiente:

***“LEYES DE LOS INGRESOS DE LOS ESTADOS. PUEDEN DEROGAR LEYES FISCALES ESPECIALES (DECRETO NUMERO 29 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO). Este Tribunal Pleno ha sostenido el criterio de que las leyes de ingresos de la Federación pueden derogar leyes fiscales especiales, ya que si bien tales ordenamientos tienen vigencia anual y constituyen un catálogo de impuestos, también contienen otras disposiciones de carácter general que tienen por objeto coordinar la recaudación de las contribuciones y que las leyes de ingresos poseen la misma jerarquía normativa que los ordenamientos fiscales de carácter especial y, por tanto, pueden modificarse y derogarlos en determinados aspectos necesarios para una mejor recaudación impositiva. Por igualdad de razón, debe seguirse el mismo criterio para las leyes locales, pues si bien en materia federal se habla de leyes especiales, ello es porque en materia impositiva federal no existe una sola ley sino que se ha expedido una ley para cada materia, y, por el contrario, en las entidades federativas casi no existen leyes impositivas por materia, sino que todos estos renglones se encuentran dentro de la Ley de Hacienda de cada Estado, con lo cual no contraría en nada el criterio del Pleno antes transcrito. En consecuencia, el Decreto 29 del Congreso del Estado de Guanajuato que aprueba el presupuesto de ingresos, egresos y tarifas que regirán en el Municipio de Celaya, Guanajuato, durante mil novecientos cincuenta y siete, sí puede derogar una disposición que regule la misma materia y que se encuentre contenida en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guanajuato, sin que exista violación de los artículos 49, 71 y 72 de la Constitución Federal.*”**

De lo anterior se tiene que la Ley de Ingresos municipal impugnada:

- a) Regula material y directamente el pago de derechos por el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio;
- b) Tiene autonomía e independencia de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro y del Código Fiscal de la misma entidad federativa, al margen de que todas ellas formen parte del marco jurídico tributario municipal en sus correspondientes ámbitos de aplicación;
- c) Se constituye en un caso de excepción que escapa a la regla general; por tanto, su constitucionalidad no depende de las leyes tributarias especiales; y
- d) Debe cumplir por sí misma con los parámetros constitucionales, particularmente, con los principios tributarios de proporcionalidad y equidad.

Con base en lo anterior se puede concluir que, contrario a lo señalado en el informe analizado, la constitucionalidad de la Ley de Ingresos municipal impugnada –por no guardar dependencia– no está definida por la de las otras leyes tributarias especiales a que se ha hecho referencia, cuando menos, no en el aspecto específicamente examinado atinente a los derechos por el servicio de alumbrado público prestados por el Municipio y, por tanto, bien puede ser enjuiciada en sus propios méritos a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que a la postre puede llevar a emitir un pronunciamiento específico e independiente de aquellas otras, y que en el caso –como ya ha quedado de manifiesto– es en el sentido de que a través del precepto impugnado viola los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, del citado ordenamiento fundamental.

Por tanto, no era necesario que la Procuradora General de la República hubiese reclamado de manera conjunta el Código Fiscal del Estado de Querétaro, la Ley de Hacienda de los Municipios de esa entidad federativa y la Ley de Ingresos municipal a que este asunto se refiere, ya que la constitucionalidad de esta última, en el caso analizado, no depende de aquellas otras leyes tributarias en los términos antes explicados, además de que –en esa lógica– no puede asumirse que, ante la falta de impugnación de los dos primeros ordenamientos señalados, pudiera sostenerse que la última ley aludida no viola el citado artículo 31, fracción IV constitucional.

En consecuencia, por las razones expresadas, deben desestimarse los argumentos hechos valer en representación del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

Finalmente, debe señalarse que al haberse advertido la inconstitucionalidad del precepto impugnado por los motivos expuestos, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos planteados por la Procuradora General de la República, tendentes a evidenciar que ese dispositivo es contrario a lo que señalan otros preceptos constitucionales, a saber, los artículos 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Resulta aplicable al caso concreto la tesis de jurisprudencia P./J.37/2004, sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página ochocientos sesenta y tres, del texto literal siguiente:

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

Lo anterior, sin que obste el hecho de que por exhaustividad en el análisis de las argumentaciones formuladas en el informe rendido en representación del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, este Alto Tribunal hubiese elaborado algunas consideraciones relacionadas con los artículos 16 y 133 del ordenamiento fundamental, ya que para ello no se emitió pronunciamiento de fondo ni definitivo alguno en torno a los aspectos que los involucraron, y sólo se abordaron los argumentos respectivos en la medida en que pretendían sostener la constitucionalidad del precepto impugnado, sin que en última instancia hubiesen prosperado.

SEXTO. En virtud de lo anterior, ante la inconstitucionalidad del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, este Alto Tribunal procede a declarar su invalidez; la cual surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos del presente fallo al Congreso del Estado de Querétaro, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra disponen:

“Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

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

(...).”

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

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, publicada en el Periódico Oficial de dicha Entidad, el veintitrés de diciembre de dos mil once, en los términos precisados en el penúltimo considerando de la presente resolución.

TERCERO. La declaratoria de invalidez de la norma impugnada surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Querétaro, en términos del último considerando de esta ejecutoria.

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

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la inteligencia de que el sentido expresado en el punto resolutiveo Segundo se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

Las consideraciones que sustentan la declaración de invalidez del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, se aprobaron por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales (quien además precisó que no tiene que ser necesariamente un impuesto específico para alumbrado público sino que es parte de los gastos públicos que se sufragan con los impuestos), Sánchez Cordero de García Villegas y Ortiz Mayagoitia. Los señores Ministros Valls Hernández y Presidente Silva Meza votaron en contra de las consideraciones.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia reservó su derecho de formular voto concurrente al cual se sumaron los señores Ministros Franco González Salas y Sánchez Cordero de García Villegas. Los señores Ministros Luna Ramos, Cossío Díaz, Valls Hernández, Aguilar Morales y Presidente Silva Meza lo reservaron para formular, en su caso, sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

No asistió el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea por estar desempeñando una comisión de carácter oficial a las sesiones celebradas el veinticuatro y el veintiocho de mayo de dos mil doce.

Firman el señor Ministro Presidente y el señor Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA

Rúbrica

PONENTE

MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA

Rúbrica

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Rúbrica

Esta hoja corresponde a la Acción de Inconstitucionalidad 11/2012.- Promovente: Procuradora General de la República.- Fallada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión del veintiocho de mayo de dos mil doce, en el sentido siguiente: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, publicada en el Periódico Oficial de dicha Entidad, el veintitrés de diciembre de dos mil once, en los términos precisados en el penúltimo considerando de la presente resolución. TERCERO. La declaratoria de invalidez de la norma impugnada surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Querétaro, en términos del último considerando de esta ejecutoria. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”* Conste.

Rúbrica

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, -----

C E R T I F I C A -----

Que esta fotocopia constante de veintiséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del veintiocho de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 11/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro. ----- México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil doce. -----

Rúbrica

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 4/2012 A 18/2012, 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 del correspondiente artículo 24 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Amealco de Bonfil, Tolimán, Peñamiller, Landa de Matamoros, Tequisquiapan, San Juan del Río, Pinal de Amoles, San Joaquín, Pedro Escobedo, Huimilpan, Corregidora, Ezequiel Montes, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes y Colón, todos del Estado de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, publicadas en el Periódico Oficial de dicha Entidad el veintitrés 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 concluyó que dichos dispositivos resultan violatorios de los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debido a que, por una parte, no cumplen con el principio de proporcionalidad, porque el monto del derecho a enterar con motivo de la prestación del servicio de alumbrado público, se determina en función de elementos que resultan completamente ajenos al costo que le representa al Municipio otorgarlo, esto es, para determinar la base del tributo se incluyen componentes —a manera de impuesto— tales como el uso o destino del predio y el valor del inmueble, lo que provoca que los contribuyentes no tributen de manera proporcional, desde la perspectiva que debe tomarse en cuenta tratándose de la contribución denominada “*derecho*”; y, por otra, no satisfacen las exigencias del principio de equidad, porque permiten el cobro de montos distintos por la prestación de un mismo servicio, lo cual provoca que se dé un trato desigual a los gobernados.

Como se puede observar, a partir de los razonamientos previamente sintetizados, el Tribunal Pleno determinó que las normas impugnadas transgreden el artículo 31, fracción IV, constitucional, 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 esta Suprema Corte lo ha establecido en jurisprudencia¹, esto es, porque no tienen su causa *en la recepción*

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 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).

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, sino que el cobro respectivo se pretendió efectuar –incorrectamente– en función de la prestación de un servicio que por su naturaleza es indivisible. 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 inclusión de elementos ajenos, 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 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 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 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 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, 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**
Rúbrica

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
Rúbrica

**MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO
GONZÁLEZ SALAS**
Rúbrica

MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA
Rúbrica

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, -----

----- C E R T I F I C A -----

Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por los señores Ministros Olga Sánchez Cordero de García Villegas, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en la sentencia del veintiocho de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 11/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro. -----
México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil doce. -----

Rúbrica

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 11/2012.

En la sentencia que se dictó en la controversia constitucional en la que se formula el presente voto concurrente, se determinó declarar la invalidez de la norma que establece la obligación a cargo de propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio de cubrir el derecho por concepto de alumbrado público y que, además, fija la manera en la que debe calcularse el monto de dicha contribución tomando en cuenta el uso o destino del predio y el valor del inmueble.

La razón de la inconstitucionalidad consiste, esencialmente, en que para calcular el monto del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público no se atiende al costo que le representa al municipio prestar ese servicio, sino que se introducen elementos ajenos a éste, a fin de determinar la base del tributo y, por ende, el monto del derecho que se debe enterar mensualmente. Con esos elementos que se introducen se provoca que el derecho resulte desproporcional e inequitativo en la medida en que los contribuyentes cubren distintas cantidades por idéntico servicio.

Aun cuando comparto la sentencia por cuanto a que debe declararse la invalidez de la norma impugnada, lo cierto es que considero que ésta no establece un derecho sino un impuesto. En efecto, el precepto impugnado dispone:

“Artículo 24. Los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de Derecho por el Servicio de Alumbrado Público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del Derecho de Alumbrado Público, siendo de manera directa o mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.

El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

A. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno.

B. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida.

C. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5 % de la superficie del terreno.

D. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.

La base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente ‘A’ por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente ‘B’ multiplicado por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente ‘C’ multiplicado por el valor catastral del inmueble más el coeficiente ‘D’ multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

El pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente.

COEFICIENTE	FACTOR
A	0.20
B	0.15
C	0.0001
D	0.0035

Ingreso anual estimado por este artículo \$140,000.00.”

Como se ve, la cantidad que debe cubrirse por concepto de alumbrado público se fija con base en elementos que revelan la capacidad contributiva de los destinatarios del servicio tales como la superficie del terreno, de la construcción o el valor catastral. Así, dada la configuración legislativa, es claro que de facto la norma cuestionada establece un impuesto y no un derecho en la medida en que fija el monto de la contribución a partir de elementos que están vinculados con la capacidad contributiva particular de los gobernados y no según el costo aproximado que representa para el municipio la prestación del servicio de alumbrado público.

El hecho de que el precepto legal combatido establezca un impuesto resulta explicable en la medida en que por la naturaleza del servicio de alumbrado público -que es universal e indivisible-, no resulta posible individualizar el costo que le representa al municipio su prestación. En este sentido, al tratarse de un servicio general es claro que para sufragarlo el municipio debe considerarlo parte del gasto público municipal.

Lo expuesto en el párrafo anterior no necesariamente conduce a que las leyes de ingresos municipales deban establecer un impuesto específico por alumbrado público (como llegó a afirmarse por algunos de los señores Ministros). Ello, porque al tratarse de un servicio que se presta regularmente y de manera general, es claro que forma parte del gasto público municipal el cual debe sufragarse con los impuestos que se recaudan de manera normal.

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
Rúbrica

FMG

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, -----

----- C E R T I F I C A -----

Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en la sentencia del veintiocho de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 11/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro. -----
México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil doce. -----

Rúbrica

VOTO CONCURRENTE FORMULADO POR EL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE JUAN N. SILVA MEZA EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA PRONUNCIADA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 11/2012, RESUELTA 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 resolución aprobada por la votación mayoritaria en el asunto citado al rubro, sostiene que el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce resulta inconstitucional porque, tratándose de las contribuciones denominadas “derechos” que se causan con motivo de la prestación de un servicio por parte del Estado de sus funciones de derecho público, no se puede introducir elementos ajenos al costo del servicio para efecto de cuantificar su monto. Por lo que, a decir de la mayoría, siendo que la norma impugnada contiene una contribución de las denominadas “derechos” por dichos servicios, y toda vez que para el cálculo de la contribución se incluyen elementos ajenos al costo del servicio, resulta que la norma es violatoria de las garantías de proporcionalidad y equidad tributarias.

Las principales razones de mi disenso con las consideraciones que sustentan el sentido del voto mayoritario, se construyen sobre la base de las siguientes premisas;

i. El análisis constitucional sobre el debido respeto a los principios tributarios previstos en el artículo 31, fracción IV, requiere necesariamente del establecimiento de la naturaleza del tributo previsto en la norma reclamada, pues el acatamiento del referido precepto constitucional se colma de manera distinta dependiendo del tributo de que se trate.

ii. Las figuras tributarias tienen una naturaleza propia que se desentraña a partir de sus elementos estructurales, siendo independiente de la denominación otorgada por el legislador, incluso, si la configuración estructural del tributo contraviene la expresa intención del legislador sobre su naturaleza, debe privilegiarse la primera por encima de la segunda.

iii. En el caso concreto los elementos de la contribución que se analiza dan cuenta de que su verdadera naturaleza es la de un impuesto y no la de un derecho conforme lo sostiene la mayoría.

iv. Conforme a dichas premisas, resulta inconstitucional la norma pero por diversas razones de las planteadas por la mayoría, aspecto que se puede analizar en suplencia de la deficiencia de la queja.

El artículo 31, fracción IV constitucional establece la obligación de los mexicanos para contribuir al sostenimiento del gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. De dicha obligación se ha derivado el alcance de los denominados principios de justicia tributaria, o también conocidos como las garantías tributarias.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que si bien todo tributo debe respetar las referidas garantías tributarias, tratándose de las relativas a la proporcionalidad y equidad, es necesario atender a la especie de contribución de que se trate para realizar el análisis conforme al cual se puede verificar la debida adecuación de la norma tributaria secundaria a su respectivo marco constitucional. Al respecto, cobran aplicación las siguientes tesis de jurisprudencia cuyo rubro, texto y datos de identificación son los siguientes:

Novena Época
Registro: 167415
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIX, Abril de 2009
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: P./J. 2/2009
Página: 1129

“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. PARA DETERMINAR SI UNA CONTRIBUCIÓN CUMPLE CON ESE PRINCIPIO, ES NECESARIO ATENDER A SU NATURALEZA PARA ESTABLECER LAS FORMAS COMO SE MANIFIESTA LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA.

La capacidad contributiva no se manifiesta de la misma manera en todas las contribuciones, pues aparece en forma directa e inmediata en los impuestos directos, como los que recaen en la renta o el patrimonio, porque son soportados por personas que perciben, son propietarias o poseedoras de ellos, mientras que en los indirectos la capacidad tiene un carácter mediato como la circulación de bienes, la erogación, el gasto y el consumo, ya que parten de la previa existencia de una renta o patrimonio, y gravan el uso final de toda la riqueza a través de su destino, gasto o tipo de erogación que refleja indirectamente dicha capacidad. Luego, para determinar si una contribución cumple con el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario atender a la naturaleza de dicho tributo a fin de conocer la forma como se manifiesta y modifica la capacidad contributiva.”

Novena Época

Registro: 198410

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
V, Junio de 1997,**

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 38/97

Página: 100

“SEGURO SOCIAL, LEY DEL. AUNQUE LOS CAPITALS CONSTITUTIVOS TIENEN EL CARÁCTER DE CONTRIBUCIONES DIVERSAS A LOS IMPUESTOS, DERECHOS Y CONTRIBUCIONES DE MEJORAS, DEBEN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD, DE ACUERDO CON SU NATURALEZA ESPECÍFICA.

El Constituyente de 1917 estableció en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación de todos los mexicanos de contribuir a los gastos públicos, pero a su vez consignó el derecho de éstos a que dicha contribución se realizara de la manera proporcional y equitativa que dispusieran las leyes. Es decir, el Constituyente de 1917 plasmó las bases generales de la facultad impositiva del Estado para el logro de las funciones que le están encomendadas, pero dejó al legislador ordinario la facultad de determinar en cada época de la historia la forma y medida en que los individuos y los grupos que integran la sociedad deben contribuir. Así, es el legislador ordinario quien, respetando las bases fundamentales de nuestra Constitución Política, debe definir cuáles son las contribuciones que en cada época existirán de acuerdo con las circunstancias sociales y económicas, la evolución de la administración pública y las responsabilidades que el Estado vaya asumiendo en la prestación y el mantenimiento de servicios públicos que aseguren el desarrollo integral de los individuos que componen la sociedad. En efecto, el legislador ordinario ha otorgado a los capitales constitutivos el carácter fiscal, expresamente en el artículo 267 de la Ley del Seguro Social; además, los capitales constitutivos participan actualmente de todas las características propias de una relación jurídica tributaria, a saber: 1) el sujeto activo de la relación es un ente público, el Instituto Mexicano del Seguro Social, que si bien tiene

personalidad jurídica y patrimonio propios diversos a los del Estado, fue creado por éste, forma parte de la Administración Pública Federal Paraestatal y realiza una función que al Estado le compete: la del servicio público de seguridad social; 2) es una obligación impuesta unilateralmente por el Estado, en virtud de su poder de imperio, para todo aquel que se coloque en la hipótesis normativa, pues ni el patrón ni el trabajador tienen la opción de no acogerse al sistema de seguridad social; 3) es una obligación que tiene su origen en un acto formal y materialmente legislativo: la Ley del Seguro Social; 4) el instituto encargado de la prestación de este servicio público está dotado por la ley de facultades de investigación para verificar el debido cumplimiento de las obligaciones que deriven de aquélla, así como para, en su caso, determinar, fijar en cantidad líquida y cobrar las contribuciones relativas, mediante el procedimiento administrativo de ejecución (artículos 240, fracción XVIII, 268 y 271 de la Ley del Seguro Social); 5) los ingresos que por virtud de tales aportaciones se recaudan, son para sufragar el gasto público, en tanto se destinan a la satisfacción, atribuida al Estado, de una necesidad colectiva y quedan comprendidos dentro de la definición que de tal concepto da la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y si bien pasan a formar parte del patrimonio del organismo descentralizado, no se funden con el resto de los ingresos presupuestarios, por destinarse a un gasto especial determinado en la ley que los instituye y regula, lo que se deriva de su naturaleza que responde a una obligación de carácter laboral, pero que para prestarse con mayor eficacia y solidaridad ha pasado al Estado a través del Instituto Mexicano del Seguro Social. Lo anterior no quita a los capitales constitutivos su destino al gasto público, pues nuestra Constitución no prohíbe que las contribuciones se apliquen a un gasto público especial, sino a un fin particular. Consecuentemente, si tales capitales constitutivos tienen naturaleza fiscal, es decir, son contribuciones en términos de lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, constitucional, los mismos están sujetos a los requisitos de proporcionalidad y equidad que en tal precepto se establecen.”

En este sentido, ciertas clasificaciones doctrinales de la contribución, han sido reconocidas por la jurisprudencia constitucional y han servido de parámetro definitorio de las condiciones de constitucionalidad de las normas tributarias.

De esta manera por ejemplo se ha establecido que tratándose de las contribuciones denominadas “derechos por servicios”, la proporcionalidad exige una razonable adecuación entre el monto del tributo y el costo en el que incurre el Estado para la prestación del servicio por virtud del cual se causa la contribución. Corrobora lo anterior la tesis de jurisprudencia sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor literal siguiente:

Novena Época
Registro: 196934
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VII, Enero de 1998
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: P./J. 2/98
Página: 41

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.

Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de

satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."

En cambio, la proporcionalidad de los impuestos se verifica en la medida en que el hecho imponible de la contribución imputa a un sujeto relacionado con dicho evento económico una revelación de riqueza susceptible de ser gravada. Esta manifestación es a su vez apreciada cuantitativa y cualitativamente por la norma tributaria para reflejar la capacidad contributiva del sujeto pasivo, lo que permite que la detracción patrimonial se de precisamente en función de esa relación proporcional entre la capacidad contributiva y el monto del tributo. En ese sentido, estimo conducente citar las tesis de jurisprudencia, que a continuación se transcriben:

Séptima Época

Registro: 232197

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

199-204 Primera Parte

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis:

Página: 144

Genealogía:

Informe 1985, Primera Parte, Pleno, tesis 5, página 371.

Apéndice 1917-1995, Tomo I, Primera Parte, tesis 170, página 171.

"IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose, además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas

progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.”

Novena Época
Registro: 184291
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XVII, Mayo de 2003
Materia(s): Administrativa
Tesis: P./J. 10/2003
Página: 144

“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece el principio de proporcionalidad de los tributos. Éste radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. Para que un gravamen sea proporcional debe existir congruencia entre el mismo y la capacidad contributiva de los causantes; entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al gasto público que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza. La capacidad contributiva se vincula con la persona que tiene que soportar la carga del tributo, o sea, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario de los mismos. De ahí que, para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tenga una mayor capacidad contributiva y menos el que la tenga en menor proporción.”

Finalmente también han existido pronunciamientos que establecen las condiciones de proporcionalidad de las contribuciones de mejoras, respecto de las cuales se ha razonado que el monto de la contribución debe fijarse en función y proporción del beneficio que una obra pública brinda directamente a ciertos contribuyentes.

Lo anterior pone de manifiesto que la naturaleza de una contribución es el punto de partida y la condición necesaria para saber cuáles son los extremos constitucionales que debe respetar el legislador al momento de crear una norma tributaria, así como también es la premisa fundamental para que el Tribunal Constitucional pueda verificar el debido acatamiento del artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.

Ahora bien, los distintos tributos reconocidos tanto por nuestra legislación como por la jurisprudencia, comparten en el origen de su reconocimiento constitucional una de sus características fundamentales, a saber, la justificación de su existencia. La actividad estatal conlleva el necesario empleo y agotamiento de recursos, y si bien las fuentes de ingresos del Estado son variadas, la insuficiencia y escasez de los recursos obtenidos de dichas fuentes requieren de financiamiento adicional, siendo propio del Estado Social de Derecho una participación económica de los destinatarios de la actividad estatal que logre en cierta medida los objetivos de sufragar el gasto público y la redistribución de riqueza.

De lo anterior se tiene que todas las contribuciones tienen por fin mediato, el sufragar el gasto público y la redistribución de la riqueza, y sobre este aspecto no se puede encontrar diferencias que permitan categorizar las distintas especies de contribuciones, pues no solamente es una característica propia del género "tributo" sino que además constituye su justificación.

De esta manera, una detracción patrimonial, obligatoria, unilateral, monetaria, cuya creación no responda principalmente a sufragar el gasto público, puede perseguir una variedad de fines constitucionales pero no constituye un tributo. De esta forma por ejemplo, las sanciones pecuniarias no constituyen tributos debido a que el legislador al crear las normas que las contemplan, toma en consideración finalidades constitucionales de ordenación y reproche de conductas, de gravedad de los actos y omisiones en función de ciertos bienes jurídicos protegidos, siendo que su legitimación constitucional descansa sobre la base del ius puniendi, y los parámetros de su constitucionalidad son distintos de aquéllos que permiten apreciar la proporción razonable y constitucional del desprendimiento patrimonial necesario para soportar el gasto público.

Teniendo en cuenta lo anterior importa ahora observar el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, así como algunos criterios jurisprudenciales:

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

(REFORMADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1985)

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

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

(ADICIONADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1985)

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

(REFORMADA, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 1991)

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

Las anteriores definiciones, si bien pertenecen a un orden de gobierno distinto al que pertenecen las normas impugnadas en el caso concreto, establecen el marco conceptual generalmente aceptado para definir los distintos tipos de contribuciones.

Al respecto es de suma trascendencia advertir que cuando se definen los “derechos por servicios” se afirma que son las contribuciones “por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público”. Apoyan lo anterior las tesis de jurisprudencia cuyo rubro, texto y datos de identificación son los siguientes:

Novena Época

Registro: 196935

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998,

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 1/98

Página: 40

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN.

Si bien es cierto que de acuerdo con la doctrina jurídica y la legislación fiscal, los tributos conocidos como derechos, o tasas en otras latitudes, son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra “contraprestación” no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la educación superior, la higiene del trabajo, la salud pública y la urbanización. Además, porque el Estado no es la empresa privada que ofrece al público sus servicios a un precio comercial, con base exclusivamente en los costos de producción, venta y lucro debido, pues ésta se organiza en función del interés de los particulares. Los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, los servicios aludidos se han de cubrir con los gravámenes correspondientes, que reciben el nombre de derechos.”

Novena Época
Registro: 200083
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
IV, Julio de 1996,
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: P./J. 41/96
Página: 17

DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION 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. Epoca, 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. Epoca, 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.

La mencionada referencia conceptual no debe entenderse en el sentido de que el elemento determinante que permite definir la categoría tributaria “derechos por servicios” es el destino de su recaudación, ni la justificación para su establecimiento como contribución, dicho de otra manera, no se puede concluir que un tributo sea un “derecho por servicio” debido a que se haya creado para sufragar un gasto público específico, ni porque su recaudación se destine específicamente a tal fin.

La imposibilidad de utilizar el destino de la recaudación o la causa política de su existencia normativa como elemento determinante de su naturaleza radica en que todo tributo se establece para sufragar los gastos públicos incluso el Tribunal Pleno ha reconocido que el destino de una contribución a un rubro específico de gasto público es perfectamente constitucional y puede estar presente en distintas categorías tributarias, sin que sea este aspecto característica determinante de su naturaleza, pues estos aspectos concretos constituyen, o las causas financieras de la existencia del tributo, o una regulación sobre administración del recurso, y ejercicio del gasto, y no la regulación del acto de tributación. Corroborar lo anterior la siguiente tesis de jurisprudencia:

***Novena Época
Registro: 167496
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIX, Abril de 2009,
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: P./J. 15/2009
Página: 1116***

GASTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE JUSTICIA FISCAL RELATIVO GARANTIZA QUE LA RECAUDACIÓN NO SE DESTINE A SATISFACER NECESIDADES PRIVADAS O INDIVIDUALES.

El principio de justicia fiscal de que los tributos que se paguen se destinarán a cubrir el gasto público conlleva que el Estado al recaudarlos los aplique para cubrir las necesidades colectivas, sociales o públicas a través de gastos específicos o generales, según la teleología económica del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que garantiza que no sean destinados a satisfacer necesidades privadas o individuales, sino de interés colectivo, comunitario, social y público que marca la Ley Suprema, ya que de acuerdo con el principio de eficiencia -inmanente al gasto público-, la elección del destino del recurso debe dirigirse a cumplir las obligaciones y aspiraciones que en ese ámbito describe la Carta Fundamental. De modo que una contribución será inconstitucional cuando se destine a cubrir exclusivamente necesidades individuales, porque es lógico que al aplicarse para satisfacer necesidades sociales se entiende que también está cubierta la penuria o escasez de ciertos individuos, pero no puede suceder a la inversa, porque es patente que si únicamente se colman necesidades de una persona ello no podría traer como consecuencia un beneficio colectivo o social.

De lo hasta aquí expuesto se tiene que el destino de la recaudación de un tributo no define su especie, ni tampoco la define la necesidad financiera que se pretende sufragar con el establecimiento de la contribución.

Ahora bien, la sola intención del legislador de atribuir a una contribución una naturaleza determinada es insuficiente para considerar acertada la categoría que expresamente le imputa, pues si esto fuera cierto no existe un verdadero límite constitucional al legislador cuando produce la norma tributaria, pues podría, por ejemplo, establecer un derecho a cargo de las personas que solicitaran la expedición de su pasaporte y cuantificarlo atendiendo a la situación patrimonial del solicitante, lo que sería totalmente contrario a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias. Sin embargo, en dicho ejemplo, si se aceptara que la intención expresa del legislador para imputar una naturaleza determinada a un tributo, es suficiente para reconocerle la categoría deseada por él ello implicaría que dicha violación constitucional puede evitarse simplemente denominándole a dicho tributo "impuesto".

El anterior ejemplo puede encontrarse en los límites de las clasificaciones tributarias, pero el impacto que tendría el reconocer dicha potestad al legislador, de imputar expresamente naturalezas y no ficciones, le permitiría incluso sustraer de todo imperativo constitucional del artículo 31 fracción IV de la Carta Magna a la totalidad de tributos, con la única condición de que les denominara "aprovechamientos", lo cual considero una evidente transgresión de la eficacia protectora de los derechos fundamentales de los contribuyentes, por producir protecciones constitucionales estériles y por generar un derecho inseguro al variar la naturaleza de instituciones jurídicas a capricho del legislador.

Con base en lo hasta aquí expuesto se tiene que **los únicos aspectos determinantes de la naturaleza jurídica de las distintas especies tributarias, se hacen consistir en los elementos estructurales de cada contribución.**

En efecto, si previamente se descartó que la causa última (el desistir de la recaudación o la necesidad financiera que justifica el establecimiento del tributo) sea el elemento definitorio de la naturaleza de un tributo, por ser dicha causa una característica predicable de toda contribución, entonces debe entenderse que las categorías tributarias tal como se encuentran reconocidas jurisprudencialmente se conceptualizan en relación al origen inmediato de su nacimiento, de modo que cuando se sostiene que los "derechos por servicios" son contribuciones establecidas **por la prestación de servicios**, que las contribuciones de mejoras son contribuciones a cargo de quienes se benefician **por obras públicas**, o que las aportaciones de seguridad social son a cargo de quienes **son sustituidos por el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad social**, se hace referencia a la necesidad de atender a los elementos esenciales de la contribución para poder desentrañar a qué categoría pertenece un tributo en concreto.

Con base en lo anterior se puede apreciar que, en principio, el elemento determinante sobre la naturaleza de cada especie de tributo está referido al evento que, elegido por el legislador como hecho imponible, da origen al nacimiento de la obligación tributaria.

Dentro de los elementos esenciales de la contribución, el hecho imponible y la base gravable dan cuenta del aspecto cualitativo del evento elegido por el legislador como detonante del nacimiento de la obligación tributaria, así como el aspecto cuantitativo de dicha obligación. Dicho de otra forma, el hecho imponible y la base gravable dan cuenta de qué se grava, en qué medida y en qué momento.

Los referidos aspectos permiten desentrañar la verdadera naturaleza de un tributo conforme a las categorías reconocidas tanto en la doctrina, la jurisprudencia y en la legislación, permitiendo la apreciación siguiente;

a) Si la norma tributaria refiere en su estructura, como causa del nacimiento de la obligación, la prestación de un servicio prestado por el Estado en sus funciones de derecho público o si se causa con motivo del uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, dicha contribución es indudablemente, una contribución de las denominadas derechos;

b) Si el hecho imponible se refiere a la realización de obras públicas, se está en presencia de una contribución de mejoras;

c) Si el hecho imponible se vincula a quienes son sustituidos por el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad social o son beneficiarios de dicho sistema estatal, la norma contiene una aportación de seguridad social; y

d) Finalmente, si el hecho imponible únicamente se refiere a un evento distinto de los anteriores, se está frente a un impuesto.

Por su parte la base gravable también guarda una función destacada en el análisis sobre la naturaleza de un tributo, pues ésta debe ser reflejo de la magnitud con la que se actualiza el hecho imponible y es la medida de su cuantificación. Como tal, debe vincularse con la materia realmente gravada por el legislador y detectada por el hecho imponible, de lo contrario se genera una inconsistencia, pudiendo llevar al extremo de calcular el monto del gravamen en función de un elemento ajeno al evento delimitado por el hecho imponible, tal como ha ocurrido en algunos casos analizados por el Tribunal Pleno. Sirve de apoyo el siguiente criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor siguiente:

Novena Época
Registro: 174924
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIII, Junio de 2006,
Materia(s): Administrativa
Tesis: P./J. 72/2006
Página: 918

“CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE.

El hecho imponible de las contribuciones, consiste en el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria, dicho elemento reviste un carácter especial entre los componentes que integran la contribución, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además, sirve como elemento de identificación de la naturaleza del tributo, pues en una situación de normalidad, evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece, de ahí que esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, el segundo representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución. En este orden de ideas, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base gravable, normalmente nos llevará a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues ante dicha distorsión, el hecho imponible atiende a un objeto, pero la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, por lo que será el referido elemento el que determine la naturaleza de la contribución.”

Lo anteriormente desarrollado me lleva a la conclusión de que es necesario atender a los elementos esenciales de la contribución para poder definir la naturaleza de una contribución, siendo que dentro de dichos elementos destacan por su importancia para tal fin, el hecho imponible y la base gravable.

Habiendo establecido lo anterior, en el caso que nos ocupa, el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce establece lo siguiente;

“Artículo 24. Los propietarios o poseedores de Inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de Derecho por el Servicio de Alumbrado Público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del Derecho de Alumbrado Público, siendo de manera directa ó mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.

El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

- A. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno;***
- B. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida;***
- C. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5% de la superficie del terreno.***
- D. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.***

La base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente ‘A’ por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente ‘B’ multiplicado por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente ‘C’ multiplicado por el valor catastral del inmueble mas el coeficiente ‘D’ multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

El pago del derecho de alumbrado público se enterara mensualmente.

COEFICIENTE	FACTOR
A	0.20
B	0.15
C	0.0001
D	0.0035

Ingreso anual estimado por este artículo \$140,000.00”.

Si bien, reiteradamente se denomina al tributo contenido en dicha norma como un Derecho de Alumbrado Público (es decir, un derecho por servicios), lo cierto es que resulta de fundamental importancia atender a los elementos de la contribución para advertir su verdadera naturaleza, y a partir de ahí efectuar el análisis sobre su constitucionalidad.

Al respecto el referido numeral dispone que “los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio” pagarán el referido tributo. Conforme a lo anterior, el hecho imponible se hace consistir en la propiedad o posesión de bienes inmuebles con las características referidas. Como se advierte, el tributo no se causa con motivo de la prestación o no, del servicio público de alumbrado, lo cual, para efecto de la estructura normativa de la contribución resulta completamente irrelevante siendo suficiente ser propietario o poseedor de los inmuebles referidos.

De esta forma, aun cuando en la norma se le denomina “derecho por alumbrado público” al tributo de mérito, en el hecho imponible no existe referencia alguna, directa o indirecta, a la prestación del servicio público como condición del nacimiento de la obligación tributaria por lo que, a mi modo de ver, debe descartarse que su naturaleza sea la de un derecho por servicios.

Más aún, la base gravable del tributo, toma como medida de su cuantificación, aspectos relacionados con las características del inmueble así como de su valor catastral, lo que permite que exista una congruencia entre la propiedad o posesión de inmuebles como hecho imponible, y las características de dichos inmuebles así como su valor, como base gravable.

Lo anterior evidencia que la norma en cuestión grava a quienes sean propietarios o poseedores de ciertos inmuebles, respecto del objeto de dicha propiedad o posesión, y en mayor o menor medida dependiendo del mayor o menor tamaño de las características del inmueble y de su valor.

Al estar ausente de la estructura normativa de dicha contribución, cualquier elemento que condicione el nacimiento y cálculo de la obligación tributaria, a la prestación del servicio de alumbrado público, no puedo coincidir con la mayoría en que se trate de un “derecho por servicio” del Estado.

En mi opinión, el hecho imponible no solamente está referido a un evento revelador de riqueza, sino que constituye un objeto estereotípicamente utilizado para el conocido impuesto predial, que gravita sobre la propiedad o posesión de inmuebles y que se calcula en función de dicha propiedad o posesión como signo revelador de riqueza.

Corolario de lo anterior es que el tributo regulado en la norma impugnada constituye un impuesto, y no como lo sostuvo la mayoría, un derecho por el servicio de alumbrado público.

Partiendo de la mencionada naturaleza, coincido en la inconstitucionalidad de la norma, pero lógicamente por diversas razones de las sustentadas por la mayoría.

A mi modo de ver, la inconstitucionalidad deriva de la inclusión en la base, de elementos extraños a la materia gravada por la contribución.

En efecto, si bien la norma toma como base gravable, características del inmueble reconocidos en los distintos “coeficientes”, lo cierto es que el precepto reclamado obliga a multiplicar dichos elementos por un “factor” unilateralmente establecido por el legislador, el cual no se desprende del hecho gravado por el tributo, lo que constituye un elemento ajeno a la capacidad contributiva del sujeto pasivo, la cual, en un impuesto directo sobre la propiedad, debe apreciarse en función de la riqueza revelada por el objeto gravado.

Por las anteriores consideraciones estimo que el precepto impugnado transgrede la garantía de proporcionalidad tributaria al incluir en el cálculo del impuesto un elemento ajeno a la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

JUAN N. SILVA MEZA
MINISTRO PRESIDENTE
 Rúbrica

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, -----

----- C E R T I F I C A -----

Que esta fotocopia constante de catorce fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza, en la sentencia del veintiocho de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 11/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro. -----
México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil doce. -----

Rúbrica

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2012.
PROMOVENTE: PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

MINISTRA INSTRUCTORA: OLGA MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS.
MINISTRO ENCARGADO DE LA COMISIÓN: GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.
SECRETARIOS: MARÍA DE LOURDES GARCÍA GALICIA, FANUEL MARTÍNEZ LÓPEZ, FRANCISCO GORKA MIGONI GOSLINGA, JORGE LUIS REVILLA DE LA TORRE.

Vo. Bo.

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

Cotejó:

**VISTOS; y,
RESULTANDO:**

PRIMERO. Por oficio presentado el veintitrés de enero de dos mil doce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Marisela Morales Ibáñez**, en su carácter de Procuradora General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, emitida y promulgada por el Congreso y Gobernador de dicho Estado, respectivamente, la cual fue publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintitrés de diciembre de dos mil once.

Dicho precepto establece lo siguiente:

“Artículo 24. Los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de Derecho por el Servicio de Alumbrado Público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del Derecho de Alumbrado Público, siendo de manera directa o mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.

El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

A. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno.

B. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida.

C. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5 % de la superficie del terreno.

D. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.

La base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente 'A' por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente 'B' multiplicado por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente 'C' multiplicado por el valor catastral del inmueble más el coeficiente 'D' multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

El pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente.

COEFICIENTE	FACTOR
A	0.2
B	0.15
C	0.0001
D	0.0035

Ingreso anual estimado por este artículo \$0.00."

SEGUNDO. La promovente de esta acción estima que la disposición legal impugnada es violatoria de los artículos 16, primer párrafo, 31, fracción IV y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. En sus conceptos de invalidez, la Procuradora General de la República argumenta lo siguiente:

1. El artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, es violatorio del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que no respeta el principio de **proporcionalidad tributaria** en materia de derechos, debido a que no atiende al costo real del servicio prestado mediante el establecimiento de una cuota fija, sino a un elemento ajeno tal como lo es la capacidad económica del contribuyente. Así, el derecho será calculado (base) para cada propietario o poseedor de predio, de acuerdo a la superficie del terreno, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, de forma tal que la mecánica para determinar el cobro respectivo se establece a manera de impuesto, y no de un derecho por servicio.
2. El dispositivo impugnado viola el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no respeta el principio de **equidad tributaria** en materia de derechos: al establecer el cobro respectivo con base en la superficie del terreno, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, esto es, a manera de impuesto y no de un derecho por servicio, por atender a la capacidad económica del contribuyente, de tal modo el monto obtenido no resulta ser el mismo para todos los gobernados, fijándose en desigualdad de circunstancias para cada categoría de prestatarios del servicio, porque no existe una cuota fija e igual para los que reciben servicios análogos.
3. El artículo cuya constitucionalidad se combate viola el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Federal, porque no respeta el principio de **legalidad genérica (fundamentación de actos legislativos)**: si bien es cierto que el Congreso Local tiene competencia para legislar en materia de derechos, también lo es que desborda ese marco competencial porque, al fijar el cobro respectivo con base en la superficie del terreno, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, establece una variación en el cobro respectivo, lo que trae como consecuencia que se vulneren los principios de proporcionalidad y equidad tributaria y, por ende, el citado artículo 16 constitucional.
4. El artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, es violatorio del artículo 133 de la Constitución Federal, porque no respeta el principio de **supremacía constitucional**, ya que si el dispositivo combatido es contrario a los artículos 16, párrafo primero y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pretende ubicarse por encima de la Carta Magna.

CUARTO. Mediante proveído de veinticuatro de enero de dos mil doce, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **12/2012** y, por razón de turno, designó a la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas para que actuara como instructora en el procedimiento.

Por auto de veintiséis de enero de dos mil doce, la Ministra instructora admitió la acción relativa, ordenó dar vista al órgano Legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes, requiriéndolos para que al hacerlo, señalaran domicilio para recibir notificaciones en esta ciudad; igualmente, se requirió al Congreso del Estado de Querétaro para que al rendir su informe presentara copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma impugnada y al Gobernador para que remitiera un ejemplar del Periódico Oficial de dicha Entidad, de fecha veintitrés de diciembre de dos mil once, donde se publicó el precepto cuya invalidez se demanda.

QUINTO. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

El Poder Legislativo del Estado de Querétaro, representado por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado señaló:

1. En relación a la supuesta violación del artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifestó que los Municipios tienen a su cargo el servicio de alumbrado público que deben de proporcionar a sus habitantes, igualmente las legislaturas de los Estados cuentan con competencia constitucional para expedir las leyes que regulen la prestación de servicios públicos a cargo de los Municipios, tal como lo es el alumbrado público, de conformidad con lo establecido por el artículo 115 de la Constitución Federal.

El artículo 24 de la Ley de Ingresos municipal, que se tilda de inconstitucional, se elaboró y aprobó en cumplimiento a todas las formalidades esenciales y procesales establecidas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, respetando lo dispuesto por la Constitución Federal y la Constitución Política del Estado de Querétaro, por lo que no transgrede el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Respecto de la supuesta violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifestó que la Ley de Ingresos municipal cuya inconstitucionalidad se alega, fue aprobada dentro de las atribuciones que la Carta Magna concede a dicho órgano legislativo.

Este Alto Tribunal ha determinado que las Leyes de Ingresos se deben de considerar como catálogos de los impuestos establecidos en leyes tributarias, y que su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales que los contienen, en este caso, la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro y el Código Fiscal del Estado de Querétaro, leyes sobre las que no se solicita un pronunciamiento de inconstitucionalidad.

3. Sobre la supuesta violación al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifestó que niega dicha violación, toda vez que al emitir la Ley de Ingresos Municipal que se combate se respetó la garantía de legalidad que exige el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Federal.

El Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, rindió su informe a través del Secretario de Gobierno, en representación del Gobernador Constitucional del Estado, en el cual manifestó que **era cierto** que se había publicado la Ley de Ingresos Municipal en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "**La Sombra de Arteaga**", número 70, el veintitrés de diciembre de dos mil once.

SEXTO. Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, se declaró cerrada la instrucción y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

SÉPTIMO. En sesión privada de fecha trece de febrero de dos mil doce, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la creación de la Comisión 55 de Secretarios de Estudio y Cuenta para analizar las acciones de inconstitucionalidad en las que se impugnan leyes de ingresos para el ejercicio fiscal dos mil doce, en las que se establecen derechos municipales por concepto de alumbrado público, con la designación del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia como encargado de supervisar y aprobar los proyectos respectivos.

OCTAVO. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en el punto Segundo, en relación con el punto Quinto, ambos del Acuerdo General 11/2010 del Pleno de este Alto Tribunal aprobado el diecisiete de agosto de dos mil diez, y en términos de la interpretación de dicho Acuerdo, aprobada en sesión privada del veintitrés de agosto siguiente, respecto de los asuntos cuya supervisión y elaboración de proyecto tiene a su cargo un Ministro como encargado de una Comisión, el asunto se retornó al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Procuradora General de la República plantea la posible contradicción entre el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

“Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos todos los días son hábiles.”

Asimismo, con fundamento en lo dispuesto por el segundo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional y conforme al criterio sostenido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión de cuatro de mayo de dos mil seis, derivado de la acción de inconstitucionalidad 25/2004, **el plazo de treinta días naturales** siguientes a la fecha de publicación de la norma **no se suspende durante los periodos de receso de este Alto Tribunal.**

Ahora bien, el Decreto por el que se dio a conocer el precepto impugnado, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el **veintitrés de diciembre de dos mil once** y, por tanto, el plazo para ejercer esta vía inició el veinticuatro de diciembre de dos mil once y concluyó el veintidós de enero de dos mil doce; sin embargo, considerando que el último día del plazo fue domingo y, por tanto, inhábil, la demanda se podía presentar el día hábil siguiente, es decir, el lunes veintitrés de enero de dos mil doce, de conformidad con el artículo 60 de la Ley de la materia, como se observa a continuación:

Diciembre de 2011						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	<u>24</u>
<u>25</u>	<u>26</u>	<u>27</u>	<u>28</u>	<u>29</u>	<u>30</u>	<u>31</u>

Enero de 2012						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>	<u>6</u>	<u>7</u>

<u>8</u>	<u>9</u>	<u>10</u>	<u>11</u>	<u>12</u>	<u>13</u>	<u>14</u>
<u>15</u>	<u>16</u>	<u>17</u>	<u>18</u>	<u>19</u>	<u>20</u>	<u>21</u>
<u>22</u>	<u>23</u>	24	25	26	27	28
29	30	31				

En este tenor, toda vez que el oficio de la acción de inconstitucionalidad se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el veintitrés de enero de dos mil doce, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja veintitrés de autos, es decir, el último día del plazo establecido para ello, es evidente que su presentación fue oportuna.

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

Suscribe la demanda Marisela Morales Ibáñez, en su carácter de Procuradora General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por parte del Presidente de la República (foja 24 del expediente).

Ahora bien, de acuerdo con lo previsto por el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...).

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

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

(...).

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

(...).”

Por lo que si en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, ordenamiento que tiene el carácter de estatal, la Procuradora General de la República cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 98/2001, sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, septiembre de dos mil uno, página ochocientos veintitrés, y que es del tenor siguiente:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna.”

Asimismo, resulta aplicable al caso concreto la tesis de jurisprudencia P./J. 92/2006 sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, julio de dos mil seis, página ochocientos dieciocho, misma que es del tenor siguiente:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA ESTÁ LEGITIMADO PARA SOLICITAR LA INVALIDEZ DE UNA LEY MUNICIPAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO LOCAL. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la facultad del Procurador General de la República para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales, estatales o del Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por México.

Por otra parte, para determinar la calidad de la norma general impugnada (federal, estatal o del Distrito Federal), debe atenderse al órgano que la expidió, no al ámbito espacial de aplicación que tenga. En esa virtud, se concluye que el referido Procurador está legitimado para solicitar la invalidez de una Ley de Ingresos Municipal, en tanto es expedida por el Congreso Estatal de conformidad con el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, pero no respecto de disposiciones generales emitidas por el Ayuntamiento respectivo, como es el Bando de Policía Municipal.”

CUARTO. En virtud de que en este asunto no se hace valer causal de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno, se debe proceder al estudio de los conceptos de invalidez que hace valer la accionante.

QUINTO. Por lo que se refiere a los diversos planteamientos a través de los cuales la Procuradora General de la República sostiene que el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce transgrede, por una parte, el principio de proporcionalidad tributaria que prevé el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que en el caso de los derechos por el servicio de alumbrado público a que hace referencia el precepto legal en comento, no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el Municipio, sino a la capacidad económica del contribuyente, al establecer que éste será calculado a cada propietario o poseedor de predios a partir de su situación particular, con base en los siguientes elementos: la superficie del terreno o de la construcción, el uso o destino del predio y el valor catastral del inmueble; y, por la otra, el principio de equidad tributaria a que hace alusión el referido precepto constitucional, en la medida en que permite que el monto a cubrir por la prestación de ese servicio, no obstante encontrarse en idéntica situación jurídica, no es igual para todos; resultan **fundados** en atención a las siguientes consideraciones:

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

De dicho precepto jurídico, se desprende que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Ahora bien, en torno a las contribuciones, el artículo 24 del Código Fiscal del Estado de Querétaro, dispone que éstas se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones de mejoras; precisándose, además, por una parte, que los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 39 del ordenamiento legal en comento, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas y; por la otra, que cuando en ese cuerpo normativo se haga referencia únicamente a las contribuciones, no se entenderán incluidos los accesorios.

A fin de corroborar lo anterior, se estima necesario transcribir el contenido del artículo 24 del Código Fiscal del Estado de Querétaro, mismo que establece:

“Artículo 24. Las contribuciones se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones de mejoras.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 39 de este Código, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Cuando en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones, no se entenderán incluidos los accesorios.”

Por su parte, el artículo 26 del referido Código Tributario, señala que los derechos, son las contribuciones establecidas en ley, por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público; precisándose que también son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado; al indicar:

“Artículo 26. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.”

De lo anterior se desprende que los derechos se generan, entre otros supuestos, por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público; de modo que los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no pueden aplicarse de manera igual que en los impuestos, que es otro de los ingresos tributarios que podrá percibir el Estado.

Resulta aplicable al caso concreto, la tesis de jurisprudencia P./J. 2/98, sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página cuarenta y uno, y que es del tenor literal siguiente:

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: ‘las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten’, de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”

Bajo este orden de ideas, para que los derechos por servicios respeten los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se hace necesario, por una parte, que la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de dicho tributo, tengan en cuenta el costo que para el Estado representa prestar el servicio de que se trate y, por la otra, que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciben servicios análogos.

De esta forma, para estar en posibilidad de analizar la proporcionalidad y equidad de las disposiciones que establezcan un derecho, debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, ya que sólo así se podrá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad prestar ese servicio, de modo que no pueden tomarse en consideración aspectos ajenos a ese costo, porque ello daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso.

Así las cosas, el hecho de que se establezca en una norma jurídica que el monto de los derechos por servicios se determinará atendiendo a la situación particular del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, –aspecto que pudiera ser correcto en el caso de los impuestos–, no es correcto en el caso de los derechos, ya que en ese supuesto, debe tomarse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio.

Corroborar lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 41/96 sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, julio de mil novecientos noventa y seis, página diecisiete, misma que es del tenor siguiente:

“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 (‘COOPERACIÓN, 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 EXPEDICIÓN, TRASPASO, REVALIDACIÓN Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 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 MARÍTIMO DE. EL ARTÍCULO 201, FRACCIÓN 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 MARÍTIMO, 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.’’

Asimismo, resulta aplicable al caso concreto la tesis de jurisprudencia P./J. 3/98 sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página cincuenta y cuatro, misma que es del tenor siguiente:

“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 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.”

Por tanto, conforme a dichos criterios jurisprudenciales, para la cuantificación de las cuotas para el caso de los derechos, debe identificarse, por una parte, el tipo de servicio público de que se trate y, por la otra, el costo que le representa al Estado prestar ese servicio, ya que no pueden considerarse para tales efectos, aspectos ajenos a éstos, como lo sería la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento distinto al costo; ya que ello implicaría el que se violen los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que no se estaría atendiendo al costo que para el Estado representa prestar el servicio, ni se estaría cobrando un mismo monto a todos aquellos que reciben el mismo servicio.

Ahora bien, a continuación, procede analizar si como lo sostiene la Procuradora General de la República, el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce transgrede o no, por una parte, el principio de proporcionalidad tributaria que prevé el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que en el caso de los derechos por el servicio de alumbrado público a que hace referencia el precepto legal en comento, no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el Municipio, sino a la capacidad económica del contribuyente, al establecer que éste será calculado a cada propietario o poseedor de predios a partir de su situación particular, con base en los siguientes elementos: la superficie del terreno o de la construcción, el uso o destino del predio y el valor catastral del inmueble; y, por la otra, el principio de equidad tributaria a que hace alusión el referido precepto constitucional, en la medida en que permite que el monto a cubrir por la prestación de ese servicio, no obstante encontrarse en idéntica situación jurídica, no es igual para todos.

Para estar en posibilidad de resolver tal cuestión, este Tribunal Pleno estima necesario transcribir el contenido de dicho precepto legal, el cual establece:

“Artículo 24. Los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de Derecho por el Servicio de Alumbrado Público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del Derecho de Alumbrado Público, siendo de manera directa o mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.

El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

A. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno.

B. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida.

C. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5 % de la superficie del terreno.

D. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.

La base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente ‘A’ por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente ‘B’ multiplicando por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente ‘C’ multiplicado por el valor catastral del inmueble más el coeficiente ‘D’ multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

El pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente.

COEFICIENTE	FACTOR
A	0.2
B	0.15
C	0.0001
D	0.0035

Ingreso anual estimado por este artículo \$0.00.”

De dicho precepto jurídico se desprende, en primer lugar, que los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de derechos por el servicio de alumbrado público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento; en segundo lugar, que de acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del derecho de alumbrado público, siendo de manera directa o mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad; en tercer lugar, que el derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

- A.** Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno.
- B.** Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida.
- C.** Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5% de la superficie del terreno.
- D.** Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.

Así las cosas, según lo establece el numeral en comento, la base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente **“A”** (0.2) por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente **“B”** (0.15) multiplicado por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente **“C”** (0.0001) multiplicado por el valor catastral del inmueble, más el coeficiente **“D”** (0.0035) multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

Adicionalmente, dicho precepto jurídico también dispone que el pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente y señala el monto del ingreso anual estimado que recibirá el Municipio por la aplicación de ese artículo.

Una vez precisado lo anterior, debe señalarse que tal como lo sostuvo la Procuradora General de la República en el escrito relativo, el precepto en comento sí transgrede los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que para calcular el monto del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, no se atiende al costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino que introduce elementos ajenos a éste, a fin de determinar la base del tributo y, por ende, el monto del derecho que se debe enterar mensualmente, como son: el uso o destino del predio y el valor del inmueble, lo que provoca, por una parte, que los contribuyentes no tributen de manera proporcional, desde la perspectiva que debe tomarse en cuenta tratándose de la contribución denominada “derecho” y, por la otra, que se dé un trato desigual a los gobernados al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio.

En efecto, el hecho de que la Legislatura Local hubiere establecido en el numeral en comento, que la base del derecho por servicio de alumbrado público, se obtendría a partir de aspectos que nada tienen que ver con el costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino en dado caso, con la capacidad económica del contribuyente en función del uso o destino que le dé al predio y del valor del inmueble; provoca que el mismo sea inconstitucional, por lo que procede declarar su invalidez.

Lo anterior es así, por lo que se refiere al principio de proporcionalidad tributaria, en virtud de que el monto del derecho a enterar con motivo de la prestación del servicio de alumbrado público, se determinará en función de elementos que resultan completamente ajenos al costo que le representa al Municipio prestar ese servicio y, por lo que hace al principio de equidad tributaria, en razón de que se permite el cobro de montos distintos por la prestación de un mismo servicio; cuestiones que –como ya ha quedado precisado con antelación en las diversas tesis que se han citado a lo largo de este considerando–, no hacen más que demostrar que dicho precepto jurídico transgrede lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Resulta aplicable, por identidad de razón, la tesis de jurisprudencia P./J. 120/2007, sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página novecientos ochenta y cinco, y que es del tenor siguiente:

“DERECHOS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 83, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO

DE GUAYMAS, SONORA, QUE ESTABLECE LOS DERECHOS RELATIVOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA. La citada porción normativa, al establecer en relación con el pago del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, que tratándose de propietarios o posesionarios de predios baldíos, urbanos y suburbanos, debe cuantificarse mediante una tasa del .05% del valor catastral del predio, o bien, tratándose de propietarios de predios que hubieren resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional respecto de lo establecido en el primer párrafo del artículo 83 de la citada Ley, mediante una tasa de .08% del valor catastral del predio, transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no toma en cuenta el costo global del servicio que presta el Municipio, sino un elemento ajeno, como es el valor catastral del predio, lo que conduce a que por un mismo servicio los contribuyentes paguen una mayor o menor cantidad, pues se fija en términos de la capacidad contributiva del destinatario del servicio, lo que da una escala de mínimos a máximos en función de dicha capacidad, por el valor catastral del predio respectivo, siendo esto aplicable a los impuestos, no a los derechos cuya naturaleza es distinta. Incluso, se hace más evidente el trato inequitativo y desproporcional, porque la norma establece dos tasas distintas a aplicarse sobre el valor catastral del predio (.05% o .08%, dependiendo del caso), sin que sea una razón objetiva de distinción entre ambos tipos de causantes que reciben en última instancia un mismo servicio por el que tendrán que pagar cantidades disímiles; es decir, no se atiende al costo global del servicio prestado, pues si bien los derechos no necesariamente deben fijarse con exactitud matemática en relación con el costo del servicio prestado, sí deben guardar vinculación con éste.”

No obsta a la conclusión aquí alcanzada, lo dicho por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Querétaro al rendir su informe.

En efecto, en una primera línea argumentativa aduce que los Municipios tienen a su cargo el servicio de alumbrado público, el cual deben proporcionar a sus habitantes; que las legislaturas de los Estados cuentan con competencia constitucional y atribuciones para expedir las leyes que regulen la prestación de servicios públicos a cargo de los Municipios –en términos del artículo 115 constitucional–; y que el dispositivo impugnado se elaboró y aprobó en cumplimiento a las formalidades esenciales y procesales establecidas para tales efectos; razones por las cuales –en su concepto–, no se transgreden los artículos 16 (principio de legalidad) y 133 (principio de supremacía), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se puede observar, dichas aseveraciones son insuficientes para remontar la inconstitucionalidad advertida, en razón de que se limitan a señalar que el dispositivo analizado cumple con los requisitos formales a que alude el Congreso del Estado de Querétaro, y nada dicen sobre cómo es que –a su juicio– sí podría entenderse que respeta –de fondo– los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, razón por la cual, resultan ineficaces para destruir las consideraciones expuestas por este Alto Tribunal en torno a que el precepto impugnado, al incorporar elementos ajenos al diseño que debe revestir un derecho por servicios –esto es, por atender a componentes que gradúan la capacidad económica del contribuyente y, en función de ello, se obtengan distintos montos a pagar en cada caso particular a manera de un impuesto–, no respeta las exigencias de los citados principios.

Por tanto, aún cuando pueda asumirse que, en efecto, dicho dispositivo no transgrede los principios resguardados por los artículos 16 y 133 constitucionales en los términos expuestos por el órgano legislativo informante, sin embargo, subsiste la transgresión a los diversos contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General de la República, en los términos previamente desarrollados.

En una segunda vertiente, se aduce en el informe referido que de acuerdo a lo sustentado por este Alto Tribunal, las Leyes de Ingresos se deben de considerar como catálogos de los impuestos establecidos en las leyes tributarias, y que su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales que los contienen, en este caso, de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro y el Código Fiscal del mismo Estado, respecto de las cuales no se solicita un pronunciamiento de inconstitucionalidad, por lo que no se viola el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es –según se desprende del informe respectivo–, si la constitucionalidad de la Ley de Ingresos municipal impugnada (por ser un catálogo de impuestos) depende de la Ley de Hacienda y del Código Fiscal aludidos (por ser leyes tributarias especiales que contienen los impuestos), entonces, al no haber sido éstas impugnadas en la presente vía, por lo que no podría existir un pronunciamiento de inconstitucionalidad en su contra, tampoco puede haberlo respecto de la antedicha ley controvertida.

Ahora bien, en torno a esas manifestaciones, debe señalarse que –tal como se aduce en el informe del Poder Legislativo del Estado de Querétaro–, es verdad que este Alto Tribunal ha sustentado (en otras integraciones, principalmente de la Sexta Época) que las Leyes de Ingresos se deben de considerar como catálogos de los impuestos y que su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales correspondientes.

Así se desprende de la tesis de jurisprudencia sustentada en la Sexta Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo cuarenta y ocho, primera parte, página cuarenta y ocho, que señala:

“LEYES DE INGRESOS, CONSTITUCIONALIDAD DE LAS. Como las Leyes de Ingresos constituyen solamente un simple catálogo de impuestos, su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales correspondientes.”

De igual forma, lo anterior se desprende de la tesis aislada sustentada en la Sexta Época por el Pleno de este Alto Tribunal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo cuarenta y seis, primera parte, página doscientos sesenta y tres, que señala:

“LEYES DE INGRESOS. CONSTITUCIONALIDAD DE LAS. La Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para cierto año, constituye un catálogo de impuestos, su constitucionalidad depende de la ley tributaria especial correspondiente, y como se ha concluido que el precepto que se combate es contrario a los principios de la Carta Fundamental, consecuentemente también resulta inconstitucional la propia Ley de Ingresos en el aspecto que se combate.”

Al respecto, debe observarse –tal como deriva de las tesis transcritas–, que el hecho de que la constitucionalidad de las Leyes de Ingresos dependa de la ley tributaria especial correspondiente obedece a que, por regla general, éstas contienen los elementos esenciales y accesorios así como la mecánica de la contribución de que se trate, de manera que son todos esos componentes los que materialmente definirán si el tributo es constitucional o no, por lo que la ley que constituye “un simple catálogo de impuestos”, correrá la misma suerte para tales efectos en el aspecto conducente.

Asimismo, también es verdad –como lo sostiene el órgano legislativo informante– que, en el caso, la promovente del juicio no solicitó pronunciamiento de inconstitucionalidad de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, ni del Código Fiscal de esa entidad federativa.

No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno considera que los argumentos analizados también deben desestimarse.

Se concluye de ese modo, porque la Ley de Ingresos municipal impugnada no constituye en mero catálogo de impuestos (que en el caso, debe entenderse referido a derechos) establecidos por otras leyes tributarias especiales, ya que el examen de dicha ley controvertida permite advertir que, si bien contiene disposiciones normativas en las que se determina anualmente el monto de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, aportaciones e ingresos extraordinarios, que tenga derecho a percibir el Municipio conforme a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; adicionalmente, establece normas en las que se prevén los elementos esenciales y accesorios, así como la mecánica de operación de diversas contribuciones, entre las que se encuentra el pago de derechos por el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio, en los términos regulados por el precepto impugnado.

En torno a esta cuestión –consistente en que las leyes de ingresos pueden incorporar y regular materialmente las contribuciones–, esta Suprema Corte ha considerado que no existe prohibición al respecto, por lo que resulta válido que se proceda de esa manera.

Así se desprende de la tesis aislada sustentada en la Séptima Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo sesenta y cuatro, primera parte, página setenta y dos, cuyo texto señala:

“LEYES DE INGRESOS. PUEDEN ESTABLECER IMPUESTOS CON TODOS SUS ELEMENTOS. Aunque efectivamente la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha declarado que las leyes de ingresos son sólo un catálogo, ello no implica prohibición para que en la misma ley de ingresos se establezca el impuesto con todos sus elementos. Así, se puede prevenir en las mencionadas leyes quienes son los causantes, la cuota, el hecho impositivo y otros elementos que sean necesarios para que quede determinado el impuesto.”

De este modo, si la Ley de Ingresos municipal combatida no se reduce a un mero catálogo de contribuciones, sino que en ella se contienen los elementos esenciales y accesorios, así como la mecánica de operación, particularmente por lo que se refiere a los derechos por el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio, sin que en ella se establezca dependencia alguna en ese rubro respecto de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, o del Código Fiscal de la misma entidad federativa; luego, dicha ley se erige en sí misma como una ley tributaria especial, además de constituir un catálogo de impuestos, por lo que en ella se conjuntan ambos caracteres.

En tales condiciones, en la medida en que la Ley de Ingresos municipal impugnada tiene el carácter de ley tributaria especial, su constitucionalidad no puede hacerse depender de las otras leyes a que alude el Congreso del Estado de Querétaro, pues no se establecen en éstas los elementos y mecánica de operación de los derechos por el servicio de alumbrado público, sino sólo en aquélla.

En torno a tal cuestión, conviene destacar que no resulta una incongruencia que este Alto Tribunal afirme que en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, o en el Código Fiscal de la misma entidad federativa, no se establecen los elementos esenciales y mecánica de operación de los derechos por el servicio de alumbrado público, cuando en la Ley de Hacienda antes precisada (artículos 117 a 120 correspondientes al Capítulo Cuarto denominado “Del servicio de alumbrado público”, contenido en el Título Cuarto denominado “De los derechos”) se prevén diversas disposiciones regulatorias de los derechos por el servicio de alumbrado público prestado por los Municipios del Estado de Querétaro.

Al respecto, debe tomarse en cuenta lo dispuesto por los artículos Primero y Segundo de la Ley de Ingresos municipal impugnada, que literalmente señalan:

“Artículo Primero. La presente Ley entrará en vigor el 1° de Enero del 2012.”

“Artículo Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan a la presente Ley.”

Conforme a lo anterior, queda en claro que las disposiciones en materia de derechos por alumbrado público contenidas en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, fueron derogadas al entrar en vigor las diversas contenidas en la Ley de Ingresos municipal analizada, por lo que son éstas las que rigen a partir de ese momento, tomando en cuenta que las disposiciones de uno y otro ordenamientos se ubican en la misma jerarquía normativa.

Para corroborar lo anterior, sirve de apoyo la tesis aislada sustentada en la Séptima Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo cincuenta y cinco, primera parte, página treinta y cinco, del texto literal siguiente:

“LEYES DE LOS INGRESOS DE LOS ESTADOS. PUEDEN DEROGAR LEYES FISCALES ESPECIALES (DECRETO NUMERO 29 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO). Este Tribunal Pleno ha sostenido el criterio de que las leyes de ingresos de la Federación pueden derogar leyes fiscales especiales, ya que si bien tales ordenamientos tienen vigencia anual y constituyen un catálogo de impuestos, también contienen otras disposiciones de carácter general que tienen por objeto coordinar la recaudación de las contribuciones y que las leyes de ingresos poseen la misma jerarquía normativa que los ordenamientos fiscales de carácter especial y, por tanto, pueden modificarse y derogarlos en determinados aspectos necesarios para una mejor recaudación impositiva. Por igualdad de razón, debe seguirse el mismo criterio para las leyes locales, pues si bien en materia federal se habla de leyes especiales, ello es porque en materia impositiva federal no existe una sola ley sino que se ha expedido una ley para cada materia, y, por el contrario, en las entidades federativas casi no existen leyes impositivas por materia, sino que todos estos renglones se encuentran dentro de la Ley de Hacienda de cada Estado, con lo cual no contraría en nada el criterio del Pleno antes transcrito. En consecuencia, el Decreto 29 del Congreso del Estado de Guanajuato que aprueba el presupuesto de ingresos, egresos y tarifas que regirán en el Municipio de Celaya, Guanajuato, durante mil novecientos cincuenta y siete, sí puede derogar una disposición que regule la misma materia y que se encuentre contenida en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guanajuato, sin que exista violación de los artículos 49, 71 y 72 de la Constitución Federal.”

De lo anterior se tiene que la Ley de Ingresos municipal impugnada:

a) Regula material y directamente el pago de derechos por el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio;

b) Tiene autonomía e independencia de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro y del Código Fiscal de la misma entidad federativa, al margen de que todas ellas formen parte del marco jurídico tributario municipal en sus correspondientes ámbitos de aplicación;

c) Se constituye en un caso de excepción que escapa a la regla general; por tanto, su constitucionalidad no depende de las leyes tributarias especiales; y

d) Debe cumplir por sí misma con los parámetros constitucionales, particularmente, con los principios tributarios de proporcionalidad y equidad.

Con base en lo anterior se puede concluir que, contrario a lo señalado en el informe analizado, la constitucionalidad de la Ley de Ingresos municipal impugnada –por no guardar dependencia– no está definida por la de las otras leyes tributarias especiales a que se ha hecho referencia, cuando menos, no en el aspecto específicamente examinado atinente a los derechos por el servicio de alumbrado público prestados por el Municipio y, por tanto, bien puede ser enjuiciada en sus propios méritos a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que a la postre puede llevar a emitir un pronunciamiento específico e independiente de aquellas otras, y que en el caso –como ya ha quedado de manifiesto– es en el sentido de que a través del precepto impugnado viola los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, del citado ordenamiento fundamental.

Por tanto, no era necesario que la Procuradora General de la República hubiese reclamado de manera conjunta el Código Fiscal del Estado de Querétaro, la Ley de Hacienda de los Municipios de esa entidad federativa y la Ley de Ingresos municipal a que este asunto se refiere, ya que la constitucionalidad de esta última, en el caso analizado, no depende de aquellas otras leyes tributarias en los términos antes explicados, además de que –en esa lógica– no puede asumirse que, ante la falta de impugnación de los dos primeros ordenamientos señalados, pudiera sostenerse que la última ley aludida no viola el citado artículo 31, fracción IV constitucional.

En consecuencia, por las razones expresadas, deben desestimarse los argumentos hechos valer en representación del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

Finalmente, debe señalarse que al haberse advertido la inconstitucionalidad del precepto impugnado por los motivos expuestos, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos planteados por la Procuradora General de la República, tendentes a evidenciar que ese dispositivo es contrario a lo que señalan otros preceptos constitucionales, a saber, los artículos 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Resulta aplicable al caso concreto la tesis de jurisprudencia P./J.37/2004, sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página ochocientos sesenta y tres, del texto literal siguiente:

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

Lo anterior, sin que obste el hecho de que por exhaustividad en el análisis de las argumentaciones formuladas en el informe rendido en representación del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, este Alto Tribunal hubiese elaborado algunas consideraciones relacionadas con los artículos 16 y 133 del ordenamiento fundamental, ya que para ello no se emitió pronunciamiento de fondo ni definitivo alguno en torno a los aspectos que los involucraron, y sólo se abordaron los argumentos respectivos en la medida en que pretendían sostener la constitucionalidad del precepto impugnado, sin que en última instancia hubiesen prosperado.

SEXTO. En virtud de lo anterior, ante la inconstitucionalidad del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, este Alto Tribunal procede a declarar su invalidez; la cual surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive del presente fallo al Congreso del Estado de Querétaro, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra disponen:

“Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

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

deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

(...).”

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

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, publicada en el Periódico Oficial de dicha Entidad, el veintitrés de diciembre de dos mil once, en los términos precisados en el penúltimo considerando de la presente resolución.

TERCERO. La declaratoria de invalidez de la norma impugnada surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Querétaro, en términos del último considerando de esta ejecutoria.

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

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la inteligencia de que el sentido expresado en el punto resolutivo Segundo se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

Las consideraciones que sustentan la declaración de invalidez del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, se aprobaron por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales (quien además precisó que no tiene que ser necesariamente un impuesto específico para alumbrado público sino que es parte de los gastos públicos que se sufragan con los impuestos), Sánchez Cordero de García Villegas y Ortiz Mayagoitia. Los señores Ministros Valls Hernández y Presidente Silva Meza votaron en contra de las consideraciones.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia reservó su derecho de formular voto concurrente al cual se sumaron los señores Ministros Franco González Salas y Sánchez Cordero de García Villegas. Los señores Ministros Luna Ramos, Cossío Díaz, Valls Hernández, Aguilar Morales y Presidente Silva Meza lo reservaron para formular, en su caso, sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

No asistió el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea por estar desempeñando una comisión de carácter oficial a las sesiones celebradas el veinticuatro y el veintiocho de mayo de dos mil doce.

Firman el señor Ministro Presidente y el señor Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA

Rúbrica

PONENTE

MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA

Rúbrica

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Rúbrica

Esta hoja corresponde a la Acción de Inconstitucionalidad 12/2012.- Promovente: Procuradora General de la República.- Fallada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión del veintiocho de mayo de dos mil doce, en el sentido siguiente: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, publicada en el Periódico Oficial de dicha Entidad, el veintitrés de diciembre de dos mil once, en los términos precisados en el penúltimo considerando de la presente resolución. TERCERO. La declaratoria de invalidez de la norma impugnada surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Querétaro, en términos del último considerando de esta ejecutoria. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”*. Conste.

Rúbrica

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, -----

----- C E R T I F I C A -----

Que esta fotocopia constante de veintiséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del veintiocho de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 12/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro. ----- México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil doce. -----

Rúbrica

VOTO CONCURRENTENTE 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 4/2012 A 18/2012, 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 del correspondiente artículo 24 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Amealco de Bonfil, Tolimán, Peñamiller, Landa de Matamoros, Tequisquiapan, San Juan del Río, Pinal de Amoles, San Joaquín, Pedro Escobedo, Huimilpan, Corregidora, Ezequiel Montes, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes y Colón, todos del Estado de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, publicadas en el Periódico Oficial de dicha Entidad el veintitrés 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 concluyó que dichos dispositivos resultan violatorios de los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debido a que, por una parte, no cumplen con el principio de proporcionalidad, porque el monto del derecho a enterar con motivo de la prestación del servicio de alumbrado público, se determina en función de elementos que resultan completamente ajenos al costo que le representa al Municipio otorgarlo, esto es, para determinar la base del tributo se incluyen componentes –a manera de impuesto– tales como el uso o destino del predio y el valor del inmueble, lo que provoca que los contribuyentes no tributen de manera proporcional, desde la perspectiva que debe tomarse en cuenta tratándose de la contribución denominada “**derecho**”; y, por otra, no satisfacen las exigencias del principio de equidad, porque permiten el cobro de montos distintos por la prestación de un mismo servicio, lo cual provoca que se dé un trato desigual a los gobernados.

Como se puede observar, a partir de los razonamientos previamente sintetizados, el Tribunal Pleno determinó que las normas impugnadas transgreden el artículo 31, fracción IV, constitucional, 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 esta Suprema Corte lo ha establecido en jurisprudencia¹, esto es, porque no

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 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).

tienen 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, sino que el cobro respectivo se pretendió efectuar – incorrectamente– en función de la prestación de un servicio que por su naturaleza es indivisible. 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 inclusión de elementos ajenos, 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 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 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 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 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, 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**

Rúbrica

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

Rúbrica

**MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO
GONZÁLEZ SALAS**

Rúbrica

MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA

Rúbrica

**EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, -----**

----- C E R T I F I C A -----

Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por los señores Ministros Olga Sánchez Cordero de García Villegas, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en la sentencia del veintiocho de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 12/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro. -----

México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil doce. -----

Rúbrica

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2012.

En la sentencia que se dictó en la controversia constitucional en la que se formula el presente voto concurrente, se determinó declarar la invalidez de la norma que establece la obligación a cargo de propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio de cubrir el derecho por concepto de alumbrado público y que, además, fija la manera en la que debe calcularse el monto de dicha contribución tomando en cuenta el uso o destino del predio y el valor del inmueble.

La razón de la inconstitucionalidad consiste, esencialmente, en que para calcular el monto del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público no se atiende al costo que le representa al municipio prestar ese servicio, sino que se introducen elementos ajenos a éste, a fin de determinar la base del tributo y, por ende, el monto del derecho que se debe enterar mensualmente. Con esos elementos que se introducen se provoca que el derecho resulte desproporcional e inequitativo en la medida en que los contribuyentes cubren distintas cantidades por idéntico servicio.

Aun cuando comparto la sentencia por cuanto a que debe declararse la invalidez de la norma impugnada, lo cierto es que considero que ésta no establece un derecho sino un impuesto. En efecto, el precepto impugnado dispone:

“Artículo 24. Los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de Derecho por el Servicio de Alumbrado Público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del Derecho de Alumbrado Público, siendo de manera directa o mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.

El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

A. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno.

B. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida.

C. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5 % de la superficie del terreno.

D. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.

La base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente 'A' por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente 'B' multiplicando por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente 'C' multiplicado por el valor catastral del inmueble más el coeficiente 'D' multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

El pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente.

COEFICIENTE	FACTOR
A	0.2
B	0.15
C	0.0001
D	0.0035

Ingreso anual estimado por este artículo \$0.00."

Como se ve, la cantidad que debe cubrirse por concepto de alumbrado público se fija con base en elementos que revelan la capacidad contributiva de los destinatarios del servicio tales como la superficie del terreno, de la construcción o el valor catastral. Así, dada la configuración legislativa, es claro que de facto la norma cuestionada establece un impuesto y no un derecho en la medida en que fija el monto de la contribución a partir de elementos que están vinculados con la capacidad contributiva particular de los gobernados y no según el costo aproximado que representa para el municipio la prestación del servicio de alumbrado público.

El hecho de que el precepto legal combatido establezca un impuesto resulta explicable en la medida en que por la naturaleza del servicio de alumbrado público -que es universal e indivisible-, no resulta posible individualizar el costo que le representa al municipio su prestación. En este sentido, al tratarse de un servicio general es claro que para sufragarlo el municipio debe considerarlo parte del gasto público municipal.

Lo expuesto en el párrafo anterior no necesariamente conduce a que las leyes de ingresos municipales deban establecer un impuesto específico por alumbrado público (como llegó a afirmarse por algunos de los señores Ministros). Ello, porque al tratarse de un servicio que se presta regularmente y de manera general, es claro que forma parte del gasto público municipal el cual debe sufragarse con los impuestos que se recaudan de manera normal.

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

Rúbrica

FMG

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, -----

----- C E R T I F I C A -----

Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en la sentencia del veintiocho de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 12/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro. ----- México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil doce. -----

Rúbrica

VOTO CONCURRENTE FORMULADO POR EL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE JUAN N. SILVA MEZA EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA PRONUNCIADA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2012, RESUELTA 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 resolución aprobada por la votación mayoritaria en el asunto citado al rubro, sostiene que el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce resulta inconstitucional porque, tratándose de las contribuciones denominadas “derechos” que se causan con motivo de la prestación de un servicio por parte del Estado de sus funciones de derecho público, no se puede introducir elementos ajenos al costo del servicio para efecto de cuantificar su monto. Por lo que, a decir de la mayoría, siendo que la norma impugnada contiene una contribución de las denominadas “derechos” por dichos servicios, y toda vez que para el cálculo de la contribución se incluyen elementos ajenos al costo del servicio, resulta que la norma es violatoria de las garantías de proporcionalidad y equidad tributarias.

Las principales razones de mi disenso con las consideraciones que sustentan el sentido del voto mayoritario, se construyen sobre la base de las siguientes premisas;

- i. El análisis constitucional sobre el debido respeto a los principios tributarios previstos en el artículo 31, fracción IV, requiere necesariamente del establecimiento de la naturaleza del tributo previsto en la norma reclamada, pues el acatamiento del referido precepto constitucional se colma de manera distinta dependiendo del tributo de que se trate.
- ii. Las figuras tributarias tienen una naturaleza propia que se desentraña a partir de sus elementos estructurales, siendo independiente de la denominación otorgada por el legislador, incluso, si la configuración estructural del tributo contraviene la expresa intención del legislador sobre su naturaleza, debe privilegiarse la primera por encima de la segunda.
- iii. En el caso concreto los elementos de la contribución que se analiza dan cuenta de que su verdadera naturaleza es la de un impuesto y no la de un derecho conforme lo sostiene la mayoría.
- iv. Conforme a dichas premisas, resulta inconstitucional la norma pero por diversas razones de las planteadas por la mayoría, aspecto que se puede analizar en suplencia de la deficiencia de la queja.

El artículo 31, fracción IV constitucional establece la obligación de los mexicanos para contribuir al sostenimiento del gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. De dicha obligación se ha derivado el alcance de los denominados principios de justicia tributaria, o también conocidos como las garantías tributarias.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que si bien todo tributo debe respetar las referidas garantías tributarias, tratándose de las relativas a la proporcionalidad y equidad, es necesario atender a la especie de contribución de que se trate para realizar el análisis conforme al cual se

puede verificar la debida adecuación de la norma tributaria secundaria a su respectivo marco constitucional. Al respecto, cobran aplicación las siguientes tesis de jurisprudencia cuyo rubro, texto y datos de identificación son los siguientes:

Novena Época
Registro: 167415
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIX, Abril de 2009
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: P./J. 2/2009
Página: 1129

“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. PARA DETERMINAR SI UNA CONTRIBUCIÓN CUMPLE CON ESE PRINCIPIO, ES NECESARIO ATENDER A SU NATURALEZA PARA ESTABLECER LAS FORMAS COMO SE MANIFIESTA LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA.

La capacidad contributiva no se manifiesta de la misma manera en todas las contribuciones, pues aparece en forma directa e inmediata en los impuestos directos, como los que recaen en la renta o el patrimonio, porque son soportados por personas que perciben, son propietarias o poseedoras de ellos, mientras que en los indirectos la capacidad tiene un carácter mediato como la circulación de bienes, la erogación, el gasto y el consumo, ya que parten de la previa existencia de una renta o patrimonio, y gravan el uso final de toda la riqueza a través de su destino, gasto o tipo de erogación que refleja indirectamente dicha capacidad. Luego, para determinar si una contribución cumple con el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario atender a la naturaleza de dicho tributo a fin de conocer la forma como se manifiesta y modifica la capacidad contributiva.”

Novena Época
Registro: 198410
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
V, Junio de 1997,
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: P./J. 38/97
Página: 100

“SEGURO SOCIAL, LEY DEL. AUNQUE LOS CAPITALES CONSTITUTIVOS TIENEN EL CARÁCTER DE CONTRIBUCIONES DIVERSAS A LOS IMPUESTOS, DERECHOS Y CONTRIBUCIONES DE MEJORAS, DEBEN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD, DE ACUERDO CON SU NATURALEZA ESPECÍFICA.

El Constituyente de 1917 estableció en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación de todos los mexicanos de contribuir a los gastos públicos, pero a su vez consignó el derecho de éstos a que dicha contribución se realizara de la manera proporcional y equitativa que dispusieran las leyes. Es decir, el Constituyente de 1917 plasmó las bases generales de la facultad impositiva del Estado para el logro de las funciones que le están encomendadas, pero dejó al legislador ordinario la facultad de determinar en cada época de la historia la forma y medida en que los individuos y los grupos que integran la sociedad deben contribuir. Así, es el legislador ordinario quien, respetando las bases fundamentales de nuestra Constitución Política, debe definir cuáles son las contribuciones que en cada época existirán de acuerdo con las circunstancias sociales y económicas, la evolución de la administración pública y las responsabilidades que el Estado vaya asumiendo en la prestación y el mantenimiento de servicios públicos que aseguren el desarrollo integral de los individuos que componen la sociedad. En efecto, el legislador ordinario ha otorgado a los capitales constitutivos el carácter fiscal, expresamente en el artículo 267 de la Ley del Seguro Social; además, los capitales constitutivos participan actualmente de todas las características propias de una relación jurídica tributaria, a saber: 1) el sujeto activo de la relación es un ente público, el Instituto Mexicano del Seguro Social, que si bien tiene personalidad jurídica y patrimonio propios diversos a los del Estado, fue creado por éste, forma parte de la Administración Pública Federal Paraestatal y realiza una función que al Estado le compete: la del servicio público de seguridad social; 2) es una obligación impuesta unilateralmente por el Estado, en virtud de su poder de imperio, para todo aquel que se coloque en la hipótesis normativa, pues ni el patrón ni el trabajador tienen la opción de no acogerse al sistema de seguridad social; 3) es una obligación que tiene su origen en un acto formal y materialmente legislativo: la Ley del Seguro Social; 4) el instituto encargado de la prestación de este servicio público está dotado por la ley de facultades de investigación para verificar el debido cumplimiento de las obligaciones que deriven de aquélla, así como para, en su caso, determinar, fijar en cantidad líquida y cobrar las contribuciones relativas, mediante el procedimiento administrativo de ejecución (artículos 240, fracción XVIII, 268 y 271 de la Ley del Seguro Social); 5) los ingresos que por virtud de tales aportaciones se recaudan, son para sufragar el gasto público, en tanto se destinan a la satisfacción, atribuida al Estado, de una necesidad colectiva y quedan comprendidos dentro de la definición que de tal concepto da la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y si bien pasan a formar parte del patrimonio del organismo descentralizado, no se funden con el resto de los ingresos presupuestarios, por destinarse a un gasto especial determinado en la ley que los instituye y regula, lo que se deriva de su naturaleza que responde a una obligación de carácter laboral, pero que para prestarse con mayor eficacia y solidaridad ha pasado al Estado a través del Instituto Mexicano del Seguro Social. Lo anterior no quita a los capitales constitutivos su destino al gasto público, pues nuestra Constitución no prohíbe que las contribuciones se apliquen a un gasto público especial, sino a un fin particular.

Consecuentemente, si tales capitales constitutivos tienen naturaleza fiscal, es decir, son contribuciones en términos de lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, constitucional, los mismos están sujetos a los requisitos de proporcionalidad y equidad que en tal precepto se establecen.”

En este sentido, ciertas clasificaciones doctrinales de la contribución, han sido reconocidas por la jurisprudencia constitucional y han servido de parámetro definitorio de las condiciones de constitucionalidad de las normas tributarias.

De esta manera por ejemplo se ha establecido que tratándose de las contribuciones denominadas “derechos por servicios”, la proporcionalidad exige una razonable adecuación entre el monto del tributo y el costo en el que incurre el Estado para la prestación del servicio por virtud del cual se causa la contribución. Corroborando lo anterior la tesis de jurisprudencia sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor literal siguiente:

***Novena Época
Registro: 196934
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VII, Enero de 1998
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: P./J. 2/98
Página: 41***

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.

Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: “las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten”, de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”

En cambio, la proporcionalidad de los impuestos se verifica en la medida en que el hecho imponible de la contribución imputa a un sujeto relacionado con dicho evento económico una revelación de riqueza susceptible de ser gravada. Esta manifestación es a su vez apreciada cuantitativa y cualitativamente por la norma tributaria para reflejar la capacidad contributiva del sujeto pasivo, lo que permite que la detracción patrimonial se de precisamente en función de esa relación proporcional entre la capacidad contributiva y el monto del tributo. En ese sentido, estimo conducente citar las tesis de jurisprudencia, que a continuación se transcriben:

Séptima Época

Registro: 232197

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

199-204 Primera Parte

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis:

Página: 144

Genealogía:

Informe 1985, Primera Parte, Pleno, tesis 5, página 371.

Apéndice 1917-1995, Tomo I, Primera Parte, tesis 170, página 171.

“IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose, además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben

recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.”

Novena Época

Registro: 184291

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XVII, Mayo de 2003**

Materia(s): Administrativa

Tesis: P./J. 10/2003

Página: 144

“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece el principio de proporcionalidad de los tributos. Éste radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. Para que un gravamen sea proporcional debe existir congruencia entre el mismo y la capacidad contributiva de los causantes; entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al gasto público que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza. La capacidad contributiva se vincula con la persona que tiene que soportar la carga del tributo, o sea, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario de los mismos. De ahí que, para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tenga una mayor capacidad contributiva y menos el que la tenga en menor proporción.”

Finalmente también han existido pronunciamientos que establecen las condiciones de proporcionalidad de las contribuciones de mejoras, respecto de las cuales se ha razonado que el monto de la contribución debe fijarse en función y proporción del beneficio que una obra pública brinda directamente a ciertos contribuyentes.

Lo anterior pone de manifiesto que la naturaleza de una contribución es el punto de partida y la condición necesaria para saber cuáles son los extremos constitucionales que debe respetar el legislador al momento de crear una norma tributaria, así como también es la premisa fundamental para que el Tribunal Constitucional pueda verificar el debido acatamiento del artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.

Ahora bien, los distintos tributos reconocidos tanto por nuestra legislación como por la jurisprudencia, comparten en el origen de su reconocimiento constitucional una de sus características fundamentales, a saber, la justificación de su existencia. La actividad estatal conlleva el necesario empleo y agotamiento de recursos, y si bien las fuentes de ingresos del Estado son variadas, la insuficiencia y escasez de los recursos obtenidos de dichas fuentes requieren de financiamiento adicional, siendo propio del Estado Social de Derecho una participación económica de los destinatarios de la actividad estatal que logre en cierta medida los objetivos de sufragar el gasto público y la redistribución de riqueza.

De lo anterior se tiene que todas las contribuciones tienen por fin mediato, el sufragar el gasto público y la redistribución de la riqueza, y sobre este aspecto no se puede encontrar diferencias que permitan categorizar las distintas especies de contribuciones, pues no solamente es una característica propia del género "tributo" sino que además constituye su justificación.

De esta manera, una detracción patrimonial, obligatoria, unilateral, monetaria, cuya creación no responda principalmente a sufragar el gasto público, puede perseguir una variedad de fines constitucionales pero no constituye un tributo. De esta forma por ejemplo, las sanciones pecuniarias no constituyen tributos debido a que el legislador al crear las normas que las contemplan, toma en consideración finalidades constitucionales de ordenación y reproche de conductas, de gravedad de los actos y omisiones en función de ciertos bienes jurídicos protegidos, siendo que su legitimación constitucional descansa sobre la base del ius puniendi, y los parámetros de su constitucionalidad son distintos de aquéllos que permiten apreciar la proporción razonable y constitucional del desprendimiento patrimonial necesario para soportar el gasto público.

Teniendo en cuenta lo anterior importa ahora observar el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, así como algunos criterios jurisprudenciales:

“Artículo 2o.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

(REFORMADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1985)

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

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

(ADICIONADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1985)

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

(REFORMADA, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 1991)

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

Las anteriores definiciones, si bien pertenecen a un orden de gobierno distinto al que pertenecen las normas impugnadas en el caso concreto, establecen el marco conceptual generalmente aceptado para definir los distintos tipos de contribuciones.

Al respecto es de suma trascendencia advertir que cuando se definen los “derechos por servicios” se afirma que son las contribuciones “por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público”. Apoyan lo anterior las tesis de jurisprudencia cuyo rubro, texto y datos de identificación son los siguientes:

Novena Época
Registro: 196935
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VII, Enero de 1998,
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: P./J. 1/98
Página: 40

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN.

Si bien es cierto que de acuerdo con la doctrina jurídica y la legislación fiscal, los tributos conocidos como derechos, o tasas en otras latitudes, son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en

el de los particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la educación superior, la higiene del trabajo, la salud pública y la urbanización. Además, porque el Estado no es la empresa privada que ofrece al público sus servicios a un precio comercial, con base exclusivamente en los costos de producción, venta y lucro debido, pues ésta se organiza en función del interés de los particulares. Los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, los servicios aludidos se han de cubrir con los gravámenes correspondientes, que reciben el nombre de derechos.”

Novena Época

Registro: 200083

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
IV, Julio de 1996,**

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 41/96

Página: 17

DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION 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. Epoca, 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. Epoca, 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.

La mencionada referencia conceptual no debe entenderse en el sentido de que el elemento determinante que permite definir la categoría tributaria “derechos por servicios” es el destino de su recaudación, ni la justificación para su establecimiento como contribución, dicho de otra manera, no se puede concluir que un tributo sea un “derecho por servicio” debido a que se haya creado para sufragar un gasto público específico, ni porque su recaudación se destine específicamente a tal fin.

La imposibilidad de utilizar el destino de la recaudación o la causa política de su existencia normativa como elemento determinante de su naturaleza radica en que todo tributo se establece para sufragar los gastos públicos incluso el Tribunal Pleno ha reconocido que el destino de una contribución a un rubro específico de gasto público es perfectamente constitucional y puede estar presente en distintas categorías tributarias, sin que sea este aspecto característica determinante de su naturaleza, pues estos aspectos concretos constituyen, o las causas financieras de la existencia del tributo, o una regulación sobre administración del recurso, y ejercicio del gasto, y no la regulación del acto de tributación. Corrobora lo anterior la siguiente tesis de jurisprudencia:

**Novena Época
Registro: 167496**

*Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIX, Abril de 2009,
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: P./J. 15/2009
Página: 1116*

GASTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE JUSTICIA FISCAL RELATIVO GARANTIZA QUE LA RECAUDACIÓN NO SE DESTINE A SATISFACER NECESIDADES PRIVADAS O INDIVIDUALES.

El principio de justicia fiscal de que los tributos que se paguen se destinarán a cubrir el gasto público conlleva que el Estado al recaudarlos los aplique para cubrir las necesidades colectivas, sociales o públicas a través de gastos específicos o generales, según la teleología económica del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que garantiza que no sean destinados a satisfacer necesidades privadas o individuales, sino de interés colectivo, comunitario, social y público que marca la Ley Suprema, ya que de acuerdo con el principio de eficiencia -inmanente al gasto público-, la elección del destino del recurso debe dirigirse a cumplir las obligaciones y aspiraciones que en ese ámbito describe la Carta Fundamental. De modo que una contribución será inconstitucional cuando se destine a cubrir exclusivamente necesidades individuales, porque es lógico que al aplicarse para satisfacer necesidades sociales se entiende que también está cubierta la penuria o escasez de ciertos individuos, pero no puede suceder a la inversa, porque es patente que si únicamente se colman necesidades de una persona ello no podría traer como consecuencia un beneficio colectivo o social.

De lo hasta aquí expuesto se tiene que el destino de la recaudación de un tributo no define su especie, ni tampoco la define la necesidad financiera que se pretende sufragar con el establecimiento de la contribución.

Ahora bien, la sola intención del legislador de atribuir a una contribución una naturaleza determinada es insuficiente para considerar acertada la categoría que expresamente le imputa, pues si esto fuera cierto no existe un verdadero límite constitucional al legislador cuando produce la norma tributaria, pues podría, por ejemplo, establecer un derecho a cargo de las personas que solicitaran la expedición de su pasaporte y cuantificarlo atendiendo a la situación patrimonial del solicitante, lo que sería totalmente contrario a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias. Sin embargo, en dicho ejemplo, si se aceptara que la intención expresa del legislador para imputar una naturaleza determinada a un tributo, es suficiente para reconocerle la categoría deseada por él ello implicaría que dicha violación constitucional puede evitarse simplemente denominándole a dicho tributo "impuesto".

El anterior ejemplo puede encontrarse en los límites de las clasificaciones tributarias, pero el impacto que tendría el reconocer dicha potestad al legislador, de imputar expresamente naturalezas y no ficciones, le permitiría incluso sustraer de todo imperativo constitucional del artículo 31 fracción IV de la Carta Magna a la totalidad de tributos, con la única condición de que les denominara "aprovechamientos", lo cual considero una

evidente transgresión de la eficacia protectora de los derechos fundamentales de los contribuyentes, por producir protecciones constitucionales estériles y por generar un derecho inseguro al variar la naturaleza de instituciones jurídicas a capricho del legislador.

Con base en lo hasta aquí expuesto se tiene que **los únicos aspectos determinantes de la naturaleza jurídica de las distintas especies tributarias, se hacen consistir en los elementos estructurales de cada contribución.**

En efecto, si previamente se descartó que la causa última (el desistir de la recaudación o la necesidad financiera que justifica el establecimiento del tributo) sea el elemento definitorio de la naturaleza de un tributo, por ser dicha causa una característica predicable de toda contribución, entonces debe entenderse que las categorías tributarias tal como se encuentran reconocidas jurisprudencialmente se conceptualizan en relación al origen inmediato de su nacimiento, de modo que cuando se sostiene que los “derechos por servicios” son contribuciones establecidas **por la prestación de servicios**, que las contribuciones de mejoras son contribuciones a cargo de quienes se benefician **por obras públicas**, o que las aportaciones de seguridad social son a cargo de quienes **son sustituidos por el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad social**, se hace referencia a la necesidad de atender a los elementos esenciales de la contribución para poder desentrañar a qué categoría pertenece un tributo en concreto.

Con base en lo anterior se puede apreciar que, en principio, el elemento determinante sobre la naturaleza de cada especie de tributo está referido al evento que, elegido por el legislador como hecho imponible, da origen al nacimiento de la obligación tributaria.

Dentro de los elementos esenciales de la contribución, el hecho imponible y la base gravable dan cuenta del aspecto cualitativo del evento elegido por el legislador como detonante del nacimiento de la obligación tributaria, así como el aspecto cuantitativo de dicha obligación. Dicho de otra forma, el hecho imponible y la base gravable dan cuenta de qué se grava, en qué medida y en qué momento.

Los referidos aspectos permiten desentrañar la verdadera naturaleza de un tributo conforme a las categorías reconocidas tanto en la doctrina, la jurisprudencia y en la legislación, permitiendo la apreciación siguiente;

- a) Si la norma tributaria refiere en su estructura, como causa del nacimiento de la obligación, la prestación de un servicio prestado por el Estado en sus funciones de derecho público o si se causa con motivo del uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, dicha contribución es indudablemente, una contribución de las denominadas derechos;
- b) Si el hecho imponible se refiere a la realización de obras públicas, se está en presencia de una contribución de mejoras;
- c) Si el hecho imponible se vincula a quienes son sustituidos por el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad social o son beneficiarios de dicho sistema estatal, la norma contiene una aportación de seguridad social; y

- d) Finalmente, si el hecho imponible únicamente se refiere a un evento distinto de los anteriores, se está frente a un impuesto.

Por su parte la base gravable también guarda una función destacada en el análisis sobre la naturaleza de un tributo, pues ésta debe ser reflejo de la magnitud con la que se actualiza el hecho imponible y es la medida de su cuantificación. Como tal, debe vincularse con la materia realmente gravada por el legislador y detectada por el hecho imponible, de lo contrario se genera una inconsistencia, pudiendo llevar al extremo de calcular el monto del gravamen en función de un elemento ajeno al evento delimitado por el hecho imponible, tal como ha ocurrido en algunos casos analizados por el Tribunal Pleno. Sirve de apoyo el siguiente criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor siguiente:

Novena Época
Registro: 174924
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIII, Junio de 2006,
Materia(s): Administrativa
Tesis: P./J. 72/2006
Página: 918

“CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE.

El hecho imponible de las contribuciones, consiste en el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria, dicho elemento reviste un carácter especial entre los componentes que integran la contribución, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además, sirve como elemento de identificación de la naturaleza del tributo, pues en una situación de normalidad, evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece, de ahí que esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, el segundo representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución. En este orden de ideas, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base gravable, normalmente nos llevará a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues ante dicha distorsión, el hecho imponible atiende a un objeto, pero la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, por lo que será el referido elemento el que determine la naturaleza de la contribución.”

Lo anteriormente desarrollado me lleva a la conclusión de que es necesario atender a los elementos esenciales de la contribución para poder definir la naturaleza de una contribución, siendo que dentro de dichos elementos destacan por su importancia para tal fin, el hecho imponible y la base gravable.

Habiendo establecido lo anterior, en el caso que nos ocupa, el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce establece lo siguiente;

“Artículo 24. Los propietarios o poseedores de Inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de Derecho por el Servicio de Alumbrado Público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del Derecho de Alumbrado Público, siendo de manera directa ó mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.

El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

- A. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno;***
- B. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida;***
- C. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5% de la superficie del terreno.***
- D. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.***

La base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente ‘A’ por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente ‘B’ multiplicado por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente ‘C’ multiplicado por el valor catastral del inmueble mas el coeficiente ‘D’ multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

El pago del derecho de alumbrado público se enterara mensualmente.

COEFICIENTE FACTOR

A	0.20
B	0.15
C	0.0001
D	0.0035

Ingreso anual estimado por este artículo \$0.00”.

Si bien, reiteradamente se denomina al tributo contenido en dicha norma como un Derecho de Alumbrado Público (es decir, un derecho por servicios), lo cierto es que resulta de fundamental importancia atender a los elementos de la contribución para advertir su verdadera naturaleza, y a partir de ahí efectuar el análisis sobre su constitucionalidad.

Al respecto el referido numeral dispone que “los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio” pagarán el referido tributo. Conforme a lo anterior, el hecho imponible se hace consistir en la propiedad o posesión de bienes inmuebles con las características referidas. Como se advierte, el tributo no se causa con motivo de la prestación o no, del servicio público de alumbrado, lo cual, para efecto de la estructura normativa de la contribución resulta completamente irrelevante siendo suficiente ser propietario o poseedor de los inmuebles referidos.

De esta forma, aun cuando en la norma se le denomina “derecho por alumbrado público” al tributo de mérito, en el hecho imponible no existe referencia alguna, directa o indirecta, a la prestación del servicio público como condición del nacimiento de la obligación tributaria por lo que, a mi modo de ver, debe descartarse que su naturaleza sea la de un derecho por servicios.

Más aún, la base gravable del tributo, toma como medida de su cuantificación, aspectos relacionados con las características del inmueble así como de su valor catastral, lo que permite que exista una congruencia entre la propiedad o posesión de inmuebles como hecho imponible, y las características de dichos inmuebles así como su valor, como base gravable.

Lo anterior evidencia que la norma en cuestión grava a quienes sean propietarios o poseedores de ciertos inmuebles, respecto del objeto de dicha propiedad o posesión, y en mayor o menor medida dependiendo del mayor o menor tamaño de las características del inmueble y de su valor.

Al estar ausente de la estructura normativa de dicha contribución, cualquier elemento que condicione el nacimiento y cálculo de la obligación tributaria, a la prestación del servicio de alumbrado público, no puedo coincidir con la mayoría en que se trate de un “derecho por servicio” del Estado.

En mi opinión, el hecho imponible no solamente está referido a un evento revelador de riqueza, sino que constituye un objeto estereotípicamente utilizado para el conocido impuesto predial, que gravita sobre la

propiedad o posesión de inmuebles y que se calcula en función de dicha propiedad o posesión como signo revelador de riqueza.

Corolario de lo anterior es que el tributo regulado en la norma impugnada constituye un impuesto, y no como lo sostuvo la mayoría, un derecho por el servicio de alumbrado público.

Partiendo de la mencionada naturaleza, coincido en la inconstitucionalidad de la norma, pero lógicamente por diversas razones de las sustentadas por la mayoría.

A mi modo de ver, la inconstitucionalidad deriva de la inclusión en la base, de elementos extraños a la materia gravada por la contribución.

En efecto, si bien la norma toma como base gravable, características del inmueble reconocidos en los distintos “coeficientes”, lo cierto es que el precepto reclamado obliga a multiplicar dichos elementos por un “factor” unilateralmente establecido por el legislador, el cual no se desprende del hecho gravado por el tributo, lo que constituye un elemento ajeno a la capacidad contributiva del sujeto pasivo, la cual, en un impuesto directo sobre la propiedad, debe apreciarse en función de la riqueza revelada por el objeto gravado.

Por las anteriores consideraciones estimo que el precepto impugnado transgrede la garantía de proporcionalidad tributaria al incluir en el cálculo del impuesto un elemento ajeno a la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

JUAN N. SILVA MEZA
MINISTRO PRESIDENTE
Rúbrica

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, -----

----- C E R T I F I C A -----

Que esta fotocopia constante de catorce fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza, en la sentencia del veintiocho de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 12/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro. -----
México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil doce. -----

Rúbrica

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2012.
PROMOVENTE: PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

MINISTRO INSTRUCTOR: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
MINISTRO ENCARGADO DE LA COMISIÓN: GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.
SECRETARIOS: MARÍA DE LOURDES GARCÍA GALICIA, FANUEL MARTÍNEZ LÓPEZ, FRANCISCO GORKA MIGONI GOSLINGA, JORGE LUIS REVILLA DE LA TORRE.

Vo. Bo.

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

Cotejó:

**VISTOS; y,
RESULTANDO:**

PRIMERO. Por oficio presentado el veintitrés de enero de dos mil doce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Marisela Morales Ibáñez**, en su carácter de Procuradora General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, emitida y promulgada por el Congreso y Gobernador de dicho Estado, respectivamente, la cual fue publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintitrés de diciembre de dos mil once.

Dicho precepto establece lo siguiente:

“Artículo 24. Los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de Derecho por el Servicio de Alumbrado Público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del Derecho de Alumbrado Público, siendo de manera directa o mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.

El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

A. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno.

B. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida.

C. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5 % de la superficie del terreno.

D. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.

La base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente 'A' por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente 'B' multiplicando por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente 'C' multiplicado por el valor catastral del inmueble más el coeficiente 'D' multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

El pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente.

COEFICIENTE	FACTOR
A	0.2
B	0.15
C	0.0001
D	0.0035

Ingreso anual estimado por este artículo \$1,699,136.00."

SEGUNDO. La promovente de esta acción estima que la disposición legal impugnada es violatoria de los artículos 16, primer párrafo, 31, fracción IV y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. En sus conceptos de invalidez, la Procuradora General de la República argumenta lo siguiente:

1. El artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, es violatorio del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que no respeta el principio de **proporcionalidad tributaria** en materia de derechos, debido a que no atiende al costo real del servicio prestado mediante el establecimiento de una cuota fija, sino a un elemento ajeno tal como lo es la capacidad económica del contribuyente. Así, el derecho será calculado (base) para cada propietario o poseedor de predio, de acuerdo a la superficie del terreno, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, de forma tal que la mecánica para determinar el cobro respectivo se establece a manera de impuesto, y no de un derecho por servicio.
2. El dispositivo impugnado viola el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no respeta el principio de **equidad tributaria** en materia de derechos: al establecer el cobro respectivo con base en la superficie del terreno, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, esto es, a manera de impuesto y no de un derecho por servicio, por atender a la capacidad económica del contribuyente, de tal modo el monto obtenido no resulta ser el mismo para todos los gobernados, fijándose en desigualdad de circunstancias para cada categoría de prestatarios del servicio, porque no existe una cuota fija e igual para los que reciben servicios análogos.
3. El artículo cuya constitucionalidad se combate viola el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Federal, porque no respeta el principio de **legalidad genérica (fundamentación de actos legislativos)**: si bien es cierto que el Congreso Local tiene competencia para legislar en materia de derechos, también lo es que desborda ese marco competencial porque, al fijar el cobro respectivo con base en la superficie del terreno, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, establece una variación en el cobro respectivo, lo que trae como consecuencia que se vulneren los principios de proporcionalidad y equidad tributaria y, por ende, el citado artículo 16 constitucional.
4. El artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, es violatorio del artículo 133 de la Constitución Federal, porque no respeta el principio de **supremacía constitucional**, ya que si el dispositivo combatido es contrario a los artículos 16, párrafo primero y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pretende ubicarse por encima de la Carta Magna.

CUARTO. Mediante proveído de veinticuatro de enero de dos mil doce, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **13/2012** y, por razón de turno, designó al Ministro José Ramón Cossío Díaz para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de veintisiete de enero de dos mil doce, el Ministro Instructor admitió la acción relativa, ordenó dar vista al órgano Legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes, requiriéndolos para que al hacerlo, señalaran domicilio para recibir notificaciones en esta ciudad; igualmente, se requirió al Congreso del Estado de Querétaro para que al rendir su informe presentara copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma impugnada y al Gobernador para que remitiera un ejemplar del Periódico Oficial de dicha Entidad, de fecha veintitrés de diciembre de dos mil once, donde se publicó el precepto cuya invalidez se demanda.

QUINTO. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

El Poder Legislativo del Estado de Querétaro, representado por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado señaló:

1. En relación a la supuesta violación del artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifestó que los Municipios tienen a su cargo el servicio de alumbrado público que deben de proporcionar a sus habitantes, igualmente las legislaturas de los Estados cuentan con competencia constitucional para expedir las leyes que regulen la prestación de servicios públicos a cargo de los Municipios, tal como lo es el alumbrado público, de conformidad con lo establecido por el artículo 115 de la Constitución Federal.

El artículo 24 de la Ley de Ingresos municipal, que se tilda de inconstitucional, se elaboró y aprobó en cumplimiento a todas las formalidades esenciales y procesales establecidas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, respetando lo dispuesto por la Constitución Federal y la Constitución Política del Estado de Querétaro, por lo que no transgrede el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Respecto de la supuesta violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifestó que la Ley de Ingresos municipal cuya inconstitucionalidad se alega, fue aprobada dentro de las atribuciones que la Carta Magna concede a dicho órgano legislativo.

Este Alto Tribunal ha determinado que las Leyes de Ingresos se deben de considerar como catálogos de los impuestos establecidos en leyes tributarias, y que su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales que los contienen, en este caso, la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro y el Código Fiscal del Estado de Querétaro, leyes sobre las que no se solicita un pronunciamiento de inconstitucionalidad.

3. Sobre la supuesta violación al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifestó que niega dicha violación, toda vez que al emitir la Ley de Ingresos Municipal que se combate se respetó la garantía de legalidad que exige el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Federal.

El Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, rindió su informe a través del Secretario de Gobierno, en representación del Gobernador Constitucional del Estado, en el cual manifestó que **era cierto** que se había publicado la Ley de Ingresos Municipal en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "**La Sombra de Arteaga**", número 70, el veintitrés de diciembre de dos mil once.

SEXTO. Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, se declaró cerrada la instrucción y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

SÉPTIMO. En sesión privada de fecha trece de febrero de dos mil doce, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la creación de la Comisión 55 de Secretarios de Estudio y Cuenta para analizar las acciones de inconstitucionalidad en las que se impugnan leyes de ingresos para el ejercicio fiscal dos mil doce, en las que se establecen derechos municipales por concepto de alumbrado público, con la designación del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia como encargado de supervisar y aprobar los proyectos respectivos.

OCTAVO. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en el punto Segundo, en relación con el punto Quinto, ambos del Acuerdo General 11/2010 del Pleno de este Alto Tribunal aprobado el diecisiete de agosto de dos mil diez, y en términos de la interpretación de dicho Acuerdo, aprobada en sesión privada del veintitrés de agosto siguiente, respecto de los asuntos cuya supervisión y elaboración de proyecto tiene a su cargo un Ministro como encargado de una Comisión, el asunto se retornó al Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Procuradora General de la República plantea la posible contradicción entre el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

***“Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.*”**

En materia electoral, para el cómputo de los plazos todos los días son hábiles.”

Asimismo, con fundamento en lo dispuesto por el segundo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional y conforme al criterio sostenido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión de cuatro de mayo de dos mil seis, derivado de la acción de inconstitucionalidad 25/2004, **el plazo de treinta días naturales** siguientes a la fecha de publicación de la norma **no se suspende durante los periodos de receso de este Alto Tribunal.**

Ahora bien, el Decreto por el que se dio a conocer el precepto impugnado, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el **veintitrés de diciembre de dos mil once** y, por tanto, el plazo para ejercer esta vía inició el veinticuatro de diciembre de dos mil once y concluyó el veintidós de enero de dos mil doce; sin embargo, considerando que el último día del plazo fue domingo y, por tanto, inhábil, la demanda se podía presentar el día hábil siguiente, es decir, el lunes veintitrés de enero de dos mil doce, de conformidad con el artículo 60 de la Ley de la materia, como se observa a continuación:

Diciembre de 2011						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	<u>24</u>
<u>25</u>	<u>26</u>	<u>27</u>	<u>28</u>	<u>29</u>	<u>30</u>	<u>31</u>

Enero de 2012						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>	<u>6</u>	<u>7</u>
<u>8</u>	<u>9</u>	<u>10</u>	<u>11</u>	<u>12</u>	<u>13</u>	<u>14</u>
<u>15</u>	<u>16</u>	<u>17</u>	<u>18</u>	<u>19</u>	<u>20</u>	<u>21</u>
<u>22</u>	<u>23</u>	24	25	26	27	28
29	30	31				

En este tenor, toda vez que el oficio de la acción de inconstitucionalidad se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el veintitrés de enero de dos mil doce, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja veintitrés de autos, es decir, el último día del plazo establecido para ello, es evidente que su presentación fue oportuna.

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

Suscribe la demanda Marisela Morales Ibáñez, en su carácter de Procuradora General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por parte del Presidente de la República (foja 27 del expediente).

Ahora bien, de acuerdo con lo previsto por el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...).

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

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

(...).

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

(...).”

Por lo que si en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, ordenamiento que tiene el carácter de estatal, la Procuradora General de la República cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 98/2001, sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, septiembre de dos mil uno, página ochocientos veintitrés, y que es del tenor siguiente:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna.”

Asimismo, resulta aplicable al caso concreto la tesis de jurisprudencia P./J. 92/2006 sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, julio de dos mil seis, página ochocientos dieciocho, misma que es del tenor siguiente:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA ESTÁ LEGITIMADO PARA SOLICITAR LA INVALIDEZ DE UNA LEY MUNICIPAL EXPEDIDA

POR EL CONGRESO LOCAL. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la facultad del Procurador General de la República para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales, estatales o del Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por México. Por otra parte, para determinar la calidad de la norma general impugnada (federal, estatal o del Distrito Federal), debe atenderse al órgano que la expidió, no al ámbito espacial de aplicación que tenga. En esa virtud, se concluye que el referido Procurador está legitimado para solicitar la invalidez de una Ley de Ingresos Municipal, en tanto es expedida por el Congreso Estatal de conformidad con el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, pero no respecto de disposiciones generales emitidas por el Ayuntamiento respectivo, como es el Bando de Policía Municipal.”

CUARTO. En virtud de que en este asunto no se hace valer causal de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno, se debe proceder al estudio de los conceptos de invalidez que hace valer la accionante.

QUINTO. Por lo que se refiere a los diversos planteamientos a través de los cuales la Procuradora General de la República sostiene que el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce transgrede, por una parte, el principio de proporcionalidad tributaria que prevé el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que en el caso de los derechos por el servicio de alumbrado público a que hace referencia el precepto legal en comento, no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el Municipio, sino a la capacidad económica del contribuyente, al establecer que éste será calculado a cada propietario o poseedor de predios a partir de su situación particular, con base en los siguientes elementos: la superficie del terreno o de la construcción, el uso o destino del predio y el valor catastral del inmueble; y, por la otra, el principio de equidad tributaria a que hace alusión el referido precepto constitucional, en la medida en que permite que el monto a cubrir por la prestación de ese servicio, no obstante encontrarse en idéntica situación jurídica, no es igual para todos; resultan **fundados** en atención a las siguientes consideraciones:

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

De dicho precepto jurídico, se desprende que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Ahora bien, en torno a las contribuciones, el artículo 24 del Código Fiscal del Estado de Querétaro, dispone que éstas se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones de mejoras; precisándose, además, por una parte, que los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 39 del ordenamiento legal en comento, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas y; por la otra, que cuando en ese cuerpo normativo se haga referencia únicamente a las contribuciones, no se entenderán incluidos los accesorios.

A fin de corroborar lo anterior, se estima necesario transcribir el contenido del artículo 24 del Código Fiscal del Estado de Querétaro, mismo que establece:

“Artículo 24. Las contribuciones se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones de mejoras.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 39 de este Código, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Cuando en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones, no se entenderán incluidos los accesorios.”

Por su parte, el artículo 26 del referido Código Tributario, señala que los derechos, son las contribuciones establecidas en ley, por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público; precisándose que también son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado; al indicar:

“Artículo 26. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.”

De lo anterior se desprende que los derechos se generan, entre otros supuestos, por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público; de modo que los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no pueden aplicarse de manera igual que en los impuestos, que es otro de los ingresos tributarios que podrá percibir el Estado.

Resulta aplicable al caso concreto, la tesis de jurisprudencia P./J. 2/98, sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página cuarenta y uno, y que es del tenor literal siguiente:

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: ‘las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten’, de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”

Bajo este orden de ideas, para que los derechos por servicios respeten los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se hace necesario, por una parte, que la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de dicho tributo, tengan en cuenta el costo que para el Estado representa prestar el servicio de que se trate y, por la otra, que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciben servicios análogos.

De esta forma, para estar en posibilidad de analizar la proporcionalidad y equidad de las disposiciones que establezcan un derecho, debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, ya que sólo así se podrá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad prestar ese servicio, de modo que no pueden tomarse en consideración aspectos ajenos a ese costo, porque ello daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso.

Así las cosas, el hecho de que se establezca en una norma jurídica que el monto de los derechos por servicios se determinará atendiendo a la situación particular del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, –aspecto que pudiera ser correcto en el caso de los impuestos–, no es correcto en el caso de los derechos, ya que en ese supuesto, debe tomarse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio.

Corroborar lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 41/96 sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, julio de mil novecientos noventa y seis, página diecisiete, misma que es del tenor siguiente:

“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 (‘COOPERACIÓN, 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 EXPEDICIÓN, TRASPASO, REVALIDACIÓN Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE

GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 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 MARÍTIMO DE. EL ARTÍCULO 201, FRACCIÓN 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 MARÍTIMO, 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.”

Asimismo, resulta aplicable al caso concreto la tesis de jurisprudencia P./J. 3/98 sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página cincuenta y cuatro, misma que es del tenor siguiente:

“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 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.”

Por tanto, conforme a dichos criterios jurisprudenciales, para la cuantificación de las cuotas para el caso de los derechos, debe identificarse, por una parte, el tipo de servicio público de que se trate y, por la otra, el costo que le representa al Estado prestar ese servicio, ya que no pueden considerarse para tales efectos, aspectos ajenos a éstos, como lo sería la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento distinto al costo; ya que ello implicaría el que se violen los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que no se estaría atendiendo al costo que para el Estado representa prestar el servicio, ni se estaría cobrando un mismo monto a todos aquellos que reciben el mismo servicio.

Ahora bien, a continuación, procede analizar si como lo sostiene la Procuradora General de la República, el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce transgrede o no, por una parte, el principio de proporcionalidad tributaria que prevé el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que en el caso de los derechos por el servicio de alumbrado público a que hace referencia el precepto legal en comento, no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el Municipio, sino a la capacidad económica del contribuyente, al establecer que éste será calculado a cada propietario o poseedor de predios a partir de su

situación particular, con base en los siguientes elementos: la superficie del terreno o de la construcción, el uso o destino del predio y el valor catastral del inmueble; y, por la otra, el principio de equidad tributaria a que hace alusión el referido precepto constitucional, en la medida en que permite que el monto a cubrir por la prestación de ese servicio, no obstante encontrarse en idéntica situación jurídica, no es igual para todos.

Para estar en posibilidad de resolver tal cuestión, este Tribunal Pleno estima necesario transcribir el contenido de dicho precepto legal, el cual establece:

“Artículo 24. Los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de Derecho por el Servicio de Alumbrado Público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del Derecho de Alumbrado Público, siendo de manera directa o mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.

El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

A. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno.

B. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida.

C. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5 % de la superficie del terreno.

D. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.

La base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente ‘A’ por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente ‘B’ multiplicando por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el

coeficiente 'C' multiplicado por el valor catastral del inmueble más el coeficiente 'D' multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

El pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente.

COEFICIENTE	FACTOR
A	0.2
B	0.15
C	0.0001
D	0.0035

Ingreso anual estimado por este artículo \$1,699,136.00."

De dicho precepto jurídico se desprende, en primer lugar, que los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de derechos por el servicio de alumbrado público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento; en segundo lugar, que de acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del derecho de alumbrado público, siendo de manera directa o mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad; en tercer lugar, que el derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

- A.** Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno.
- B.** Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida.
- C.** Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5% de la superficie del terreno.
- D.** Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.

Así las cosas, según lo establece el numeral en comento, la base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente “A” (0.2) por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente “B” (0.15) multiplicado por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente “C” (0.0001) multiplicado por el valor catastral del inmueble, más el coeficiente “D” (0.0035) multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

Adicionalmente, dicho precepto jurídico también dispone que el pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente y señala el monto del ingreso anual estimado que recibirá el Municipio por la aplicación de ese artículo.

Una vez precisado lo anterior, debe señalarse que tal como lo sostuvo la Procuradora General de la República en el escrito relativo, el precepto en comento sí transgrede los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que para calcular el monto del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, no se atiende al costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino que introduce elementos ajenos a éste, a fin de determinar la base del tributo y, por ende, el monto del derecho que se debe enterar mensualmente, como son: el uso o destino del predio y el valor del inmueble, lo que provoca, por una parte, que los contribuyentes no tributen de manera proporcional, desde la perspectiva que debe tomarse en cuenta tratándose de la contribución denominada “derecho” y, por la otra, que se dé un trato desigual a los gobernados al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio.

En efecto, el hecho de que la Legislatura Local hubiere establecido en el numeral en comento, que la base del derecho por servicio de alumbrado público, se obtendría a partir de aspectos que nada tienen que ver con el costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino en dado caso, con la capacidad económica del contribuyente en función del uso o destino que le dé al predio y del valor del inmueble; provoca que el mismo sea inconstitucional, por lo que procede declarar su invalidez.

Lo anterior es así, por lo que se refiere al principio de proporcionalidad tributaria, en virtud de que el monto del derecho a enterar con motivo de la prestación del servicio de alumbrado público, se determinará en función de elementos que resultan completamente ajenos al costo que le representa al Municipio prestar ese servicio y, por lo que hace al principio de equidad tributaria, en razón de que se permite el cobro de montos distintos por la prestación de un mismo servicio; cuestiones que –como ya ha quedado precisado con antelación en las diversas tesis que se han citado a lo largo de este considerando–, no hacen más que demostrar que dicho precepto jurídico transgrede lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Resulta aplicable, por identidad de razón, la tesis de jurisprudencia P./J. 120/2007, sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página novecientos ochenta y cinco, y que es del tenor siguiente:

“DERECHOS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 83, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, SONORA, QUE ESTABLECE LOS DERECHOS RELATIVOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA. La citada porción normativa, al establecer en relación con el pago del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, que tratándose de propietarios o poseionarios de predios baldíos, urbanos y suburbanos, debe cuantificarse mediante una tasa del .05% del valor catastral del predio, o bien, tratándose de propietarios de predios que hubieren resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional respecto de lo establecido en el primer párrafo del artículo 83 de la citada Ley, mediante una tasa de .08% del valor catastral del predio, transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no toma en cuenta el costo global del servicio que presta el Municipio, sino un elemento ajeno, como es el valor catastral del predio, lo que conduce a que por un mismo servicio los contribuyentes paguen una mayor o menor cantidad, pues se fija en términos de la capacidad contributiva del destinatario del servicio, lo que da una escala de mínimos a máximos en función de dicha capacidad, por el valor catastral del predio respectivo, siendo esto aplicable a los impuestos, no a los derechos cuya naturaleza es distinta. Incluso, se hace más evidente el trato inequitativo y desproporcional, porque la norma establece dos tasas distintas a aplicarse sobre el valor catastral del predio (.05% o .08%, dependiendo del caso), sin que sea una razón objetiva de distinción entre ambos tipos de causantes que reciben en última instancia un mismo servicio por el que tendrán que pagar cantidades disímiles; es decir, no se atiende al costo global del servicio prestado, pues si bien los derechos no necesariamente deben fijarse con exactitud matemática en relación con el costo del servicio prestado, sí deben guardar vinculación con éste.”

No obsta a la conclusión aquí alcanzada, lo dicho por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Querétaro al rendir su informe.

En efecto, en una primera línea argumentativa aduce que los Municipios tienen a su cargo el servicio de alumbrado público, el cual deben proporcionar a sus habitantes; que las legislaturas de los Estados cuentan con competencia constitucional y atribuciones para expedir las leyes que regulen la prestación de servicios públicos

a cargo de los Municipios –en términos del artículo 115 constitucional–; y que el dispositivo impugnado se elaboró y aprobó en cumplimiento a las formalidades esenciales y procesales establecidas para tales efectos; razones por las cuales –en su concepto–, no se transgreden los artículos 16 (principio de legalidad) y 133 (principio de supremacía), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se puede observar, dichas aseveraciones son insuficientes para remontar la inconstitucionalidad advertida, en razón de que se limitan a señalar que el dispositivo analizado cumple con los requisitos formales a que alude el Congreso del Estado de Querétaro, y nada dicen sobre cómo es que –a su juicio– sí podría entenderse que respeta –de fondo– los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, razón por la cual, resultan ineficaces para destruir las consideraciones expuestas por este Alto Tribunal en torno a que el precepto impugnado, al incorporar elementos ajenos al diseño que debe revestir un derecho por servicios –esto es, por atender a componentes que gradúan la capacidad económica del contribuyente y, en función de ello, se obtengan distintos montos a pagar en cada caso particular a manera de un impuesto–, no respeta las exigencias de los citados principios.

Por tanto, aún cuando pueda asumirse que, en efecto, dicho dispositivo no transgrede los principios resguardados por los artículos 16 y 133 constitucionales en los términos expuestos por el órgano legislativo informante, sin embargo, subsiste la transgresión a los diversos contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General de la República, en los términos previamente desarrollados.

En una segunda vertiente, se aduce en el informe referido que de acuerdo a lo sustentado por este Alto Tribunal, las Leyes de Ingresos se deben de considerar como catálogos de los impuestos establecidos en las leyes tributarias, y que su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales que los contienen, en este caso, de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro y el Código Fiscal del mismo Estado, respecto de las cuales no se solicita un pronunciamiento de inconstitucionalidad, por lo que no se viola el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es –según se desprende del informe respectivo–, si la constitucionalidad de la Ley de Ingresos municipal impugnada (por ser un catálogo de impuestos) depende de la Ley de Hacienda y del Código Fiscal aludidos (por ser leyes tributarias especiales que contienen los impuestos), entonces, al no haber sido éstas impugnadas en la presente vía, por lo que no podría existir un pronunciamiento de inconstitucionalidad en su contra, tampoco puede haberlo respecto de la antedicha ley controvertida.

Ahora bien, en torno a esas manifestaciones, debe señalarse que –tal como se aduce en el informe del Poder Legislativo del Estado de Querétaro–, es verdad que este Alto Tribunal ha sustentado (en otras integraciones, principalmente de la Sexta Época) que las Leyes de Ingresos se deben de considerar como catálogos de los impuestos y que su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales correspondientes.

Así se desprende de la tesis de jurisprudencia sustentada en la Sexta Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo cuarenta y ocho, primera parte, página cuarenta y ocho, que señala:

“LEYES DE INGRESOS, CONSTITUCIONALIDAD DE LAS. Como las Leyes de Ingresos constituyen solamente un simple catálogo de impuestos, su constitucionalidad depende de las leyes tributarias especiales correspondientes.”

De igual forma, lo anterior se desprende de la tesis aislada sustentada en la Sexta Época por el Pleno de este Alto Tribunal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo cuarenta y seis, primera parte, página doscientos sesenta y tres, que señala:

“LEYES DE INGRESOS. CONSTITUCIONALIDAD DE LAS. La Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para cierto año, constituye un catálogo de impuestos, su constitucionalidad depende de la ley tributaria especial correspondiente, y como se ha concluido que el precepto que se combate es contrario a los principios de la Carta Fundamental, consecuentemente también resulta inconstitucional la propia Ley de Ingresos en el aspecto que se combate.”

Al respecto, debe observarse –tal como deriva de las tesis transcritas–, que el hecho de que la constitucionalidad de las Leyes de Ingresos dependa de la ley tributaria especial correspondiente obedece a que, por regla general, éstas contienen los elementos esenciales y accesorios así como la mecánica de la contribución de que se trate, de manera que son todos esos componentes los que materialmente definirán si el tributo es constitucional o no, por lo que la ley que constituye “un simple catálogo de impuestos”, correrá la misma suerte para tales efectos en el aspecto conducente.

Asimismo, también es verdad –como lo sostiene el órgano legislativo informante– que, en el caso, la promovente del juicio no solicitó pronunciamiento de inconstitucionalidad de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, ni del Código Fiscal de esa entidad federativa.

No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno considera que los argumentos analizados también deben desestimarse.

Se concluye de ese modo, porque la Ley de Ingresos municipal impugnada no constituye en mero catálogo de impuestos (que en el caso, debe entenderse referido a derechos) establecidos por otras leyes tributarias especiales, ya que el examen de dicha ley controvertida permite advertir que, si bien contiene disposiciones normativas en las que se determina anualmente el monto de los impuestos, contribuciones de

mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, aportaciones e ingresos extraordinarios, que tenga derecho a percibir el Municipio conforme a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; adicionalmente, establece normas en las que se prevén los elementos esenciales y accesorios, así como la mecánica de operación de diversas contribuciones, entre las que se encuentra el pago de derechos por el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio, en los términos regulados por el precepto impugnado.

En torno a esta cuestión –consistente en que las leyes de ingresos pueden incorporar y regular materialmente las contribuciones–, esta Suprema Corte ha considerado que no existe prohibición al respecto, por lo que resulta válido que se proceda de esa manera.

Así se desprende de la tesis aislada sustentada en la Séptima Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo sesenta y cuatro, primera parte, página setenta y dos, cuyo texto señala:

“LEYES DE INGRESOS. PUEDEN ESTABLECER IMPUESTOS CON TODOS SUS ELEMENTOS. Aunque efectivamente la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha declarado que las leyes de ingresos son sólo un catálogo, ello no implica prohibición para que en la misma ley de ingresos se establezca el impuesto con todos sus elementos. Así, se puede prevenir en las mencionadas leyes quienes son los causantes, la cuota, el hecho impositivo y otros elementos que sean necesarios para que quede determinado el impuesto.”

De este modo, si la Ley de Ingresos municipal combatida no se reduce a un mero catálogo de contribuciones, sino que en ella se contienen los elementos esenciales y accesorios, así como la mecánica de operación, particularmente por lo que se refiere a los derechos por el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio, sin que en ella se establezca dependencia alguna en ese rubro respecto de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, o del Código Fiscal de la misma entidad federativa; luego, dicha ley se erige en sí misma como una ley tributaria especial, además de constituir un catálogo de impuestos, por lo que en ella se conjuntan ambos caracteres.

En tales condiciones, en la medida en que la Ley de Ingresos municipal impugnada tiene el carácter de ley tributaria especial, su constitucionalidad no puede hacerse depender de las otras leyes a que alude el Congreso del Estado de Querétaro, pues no se establecen en éstas los elementos y mecánica de operación de los derechos por el servicio de alumbrado público, sino sólo en aquélla.

En torno a tal cuestión, conviene destacar que no resulta una incongruencia que este Alto Tribunal afirme que en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, o en el Código Fiscal de la misma entidad federativa, no se establecen los elementos esenciales y mecánica de operación de los derechos por el servicio de alumbrado público, cuando en la Ley de Hacienda antes precisada (artículos 117 a 120 correspondientes al Capítulo Cuarto denominado “Del servicio de alumbrado público”, contenido en el Título Cuarto denominado “De los derechos”) se prevén diversas disposiciones regulatorias de los derechos por el servicio de alumbrado público prestado por los Municipios del Estado de Querétaro.

Al respecto, debe tomarse en cuenta lo dispuesto por los artículos Primero y Segundo de la Ley de Ingresos municipal impugnada, que literalmente señalan:

“Artículo Primero. La presente Ley entrará en vigor el 1° de Enero del 2012.”

“Artículo Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan a la presente Ley.”

Conforme a lo anterior, queda en claro que las disposiciones en materia de derechos por alumbrado público contenidas en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, fueron derogadas al entrar en vigor las diversas contenidas en la Ley de Ingresos municipal analizada, por lo que son éstas las que rigen a partir de ese momento, tomando en cuenta que las disposiciones de uno y otro ordenamientos se ubican en la misma jerarquía normativa.

Para corroborar lo anterior, sirve de apoyo la tesis aislada sustentada en la Séptima Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo cincuenta y cinco, primera parte, página treinta y cinco, del texto literal siguiente:

“LEYES DE LOS INGRESOS DE LOS ESTADOS. PUEDEN DEROGAR LEYES FISCALES ESPECIALES (DECRETO NUMERO 29 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO). Este Tribunal Pleno ha sostenido el criterio de que las leyes de ingresos de la Federación pueden derogar leyes fiscales especiales, ya que si bien tales ordenamientos tienen vigencia anual y constituyen un catálogo de impuestos, también contienen otras disposiciones de carácter general que tienen por objeto coordinar la recaudación de las contribuciones y que las leyes de ingresos poseen la misma jerarquía normativa que los ordenamientos fiscales de carácter especial y, por tanto, pueden modificarse y derogarlos en determinados aspectos necesarios para una mejor recaudación impositiva. Por igualdad de razón, debe seguirse el mismo criterio para las leyes locales, pues si bien en materia federal se habla de leyes especiales, ello es porque en materia impositiva federal no existe una sola ley sino que se ha expedido una ley para

cada materia, y, por el contrario, en las entidades federativas casi no existen leyes impositivas por materia, sino que todos estos renglones se encuentran dentro de la Ley de Hacienda de cada Estado, con lo cual no contraría en nada el criterio del Pleno antes transcrito. En consecuencia, el Decreto 29 del Congreso del Estado de Guanajuato que aprueba el presupuesto de ingresos, egresos y tarifas que regirán en el Municipio de Celaya, Guanajuato, durante mil novecientos cincuenta y siete, sí puede derogar una disposición que regule la misma materia y que se encuentre contenida en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guanajuato, sin que exista violación de los artículos 49, 71 y 72 de la Constitución Federal.

De lo anterior se tiene que la Ley de Ingresos municipal impugnada:

- a) Regula material y directamente el pago de derechos por el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio;
- b) Tiene autonomía e independencia de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro y del Código Fiscal de la misma entidad federativa, al margen de que todas ellas formen parte del marco jurídico tributario municipal en sus correspondientes ámbitos de aplicación;
- c) Se constituye en un caso de excepción que escapa a la regla general; por tanto, su constitucionalidad no depende de las leyes tributarias especiales; y
- d) Debe cumplir por sí misma con los parámetros constitucionales, particularmente, con los principios tributarios de proporcionalidad y equidad.

Con base en lo anterior se puede concluir que, contrario a lo señalado en el informe analizado, la constitucionalidad de la Ley de Ingresos municipal impugnada –por no guardar dependencia– no está definida por la de las otras leyes tributarias especiales a que se ha hecho referencia, cuando menos, no en el aspecto específicamente examinado atinente a los derechos por el servicio de alumbrado público prestados por el Municipio y, por tanto, bien puede ser enjuiciada en sus propios méritos a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que a la postre puede llevar a emitir un pronunciamiento específico e independiente de aquellas otras, y que en el caso –como ya ha quedado de manifiesto– es en el sentido de que a través del precepto impugnado viola los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, del citado ordenamiento fundamental.

Por tanto, no era necesario que la Procuradora General de la República hubiese reclamado de manera conjunta el Código Fiscal del Estado de Querétaro, la Ley de Hacienda de los Municipios de esa entidad federativa y la Ley de Ingresos municipal a que este asunto se refiere, ya que la constitucionalidad de esta última, en el caso analizado, no depende de aquellas otras leyes tributarias en los términos antes explicados, además de que –en esa lógica– no puede asumirse que, ante la falta de impugnación de los dos primeros ordenamientos señalados, pudiera sostenerse que la última ley aludida no viola el citado artículo 31, fracción IV constitucional.

En consecuencia, por las razones expresadas, deben desestimarse los argumentos hechos valer en representación del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

Finalmente, debe señalarse que al haberse advertido la inconstitucionalidad del precepto impugnado por los motivos expuestos, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos planteados por la Procuradora General de la República, tendentes a evidenciar que ese dispositivo es contrario a lo que señalan otros preceptos constitucionales, a saber, los artículos 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Resulta aplicable al caso concreto la tesis de jurisprudencia P./J.37/2004, sustentada en la Novena Época por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página ochocientos sesenta y tres, del texto literal siguiente:

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

Lo anterior, sin que obste el hecho de que por exhaustividad en el análisis de las argumentaciones formuladas en el informe rendido en representación del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, este Alto Tribunal hubiese elaborado algunas consideraciones relacionadas con los artículos 16 y 133 del ordenamiento fundamental, ya que para ello no se emitió pronunciamiento de fondo ni definitivo alguno en torno a los aspectos que los involucraron, y sólo se abordaron los argumentos respectivos en la medida en que pretendían sostener la constitucionalidad del precepto impugnado, sin que en última instancia hubiesen prosperado.

SEXTO. En virtud de lo anterior, ante la inconstitucionalidad del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, este Alto Tribunal procede a declarar su invalidez; la cual surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive del presente fallo al Congreso del Estado de Querétaro, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra disponen:

“Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

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

(...).”

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

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, publicada en el Periódico Oficial de dicha Entidad, el veintitrés de diciembre de dos mil once, en los términos precisados en el penúltimo considerando de la presente resolución.

TERCERO. La declaratoria de invalidez de la norma impugnada surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Querétaro, en términos del último considerando de esta ejecutoria.

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

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la inteligencia de que el sentido expresado en el punto resolutiveo Segundo se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

Las consideraciones que sustentan la declaración de invalidez del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, se aprobaron por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales (quien además precisó que no tiene que ser necesariamente un impuesto específico para alumbrado público sino que es parte de los gastos públicos que se sufragan con los impuestos), Sánchez Cordero de García Villegas y Ortiz Mayagoitia. Los señores Ministros Valls Hernández y Presidente Silva Meza votaron en contra de las consideraciones.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia reservó su derecho de formular voto concurrente al cual se sumaron los señores Ministros Franco González Salas y Sánchez Cordero de García Villegas. Los señores Ministros Luna Ramos, Cossío Díaz, Valls Hernández, Aguilar Morales y Presidente Silva Meza lo reservaron para formular, en su caso, sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

No asistió el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea por estar desempeñando una comisión de carácter oficial a las sesiones celebradas el veinticuatro y el veintiocho de mayo de dos mil doce.

Firman el señor Ministro Presidente y el señor Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA

Rúbrica

PONENTE

MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA

Rúbrica

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Rúbrica

Esta hoja corresponde a la Acción de Inconstitucionalidad 13/2012.- Promovente: Procuradora General de la República.- Fallada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión del veintiocho de mayo de dos mil doce, en el sentido siguiente: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, publicada en el Periódico Oficial de dicha Entidad, el veintitrés de diciembre de dos mil once, en los términos precisados en el penúltimo considerando de la presente resolución. TERCERO. La declaratoria de invalidez de la norma impugnada surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Querétaro, en términos del último considerando de esta ejecutoria. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”* Conste.

Rúbrica

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, -----

C E R T I F I C A -----

Que esta fotocopia constante de veintiséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del veintiocho de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 13/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro. ----- México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil doce. -----

Rúbrica

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 4/2012 A 18/2012, 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 del correspondiente artículo 24 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Amealco de Bonfil, Tolimán, Peñamiller, Landa de Matamoros, Tequisquiapan, San Juan del Río, Pinal de Amoles, San Joaquín, Pedro Escobedo, Huimilpan, Corregidora, Ezequiel Montes, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes y Colón, todos del Estado de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce, publicadas en el Periódico Oficial de dicha Entidad el veintitrés 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 concluyó que dichos dispositivos resultan violatorios de los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debido a que, por una parte, no cumplen con el principio de proporcionalidad, porque el monto del derecho a enterar con motivo de la prestación del servicio de alumbrado público, se determina en función de elementos que resultan completamente ajenos al costo que le representa al Municipio otorgarlo, esto es, para determinar la base del tributo se incluyen componentes –a manera de impuesto– tales como el uso o destino del predio y el valor del inmueble, lo que provoca que los contribuyentes no tributen de manera proporcional, desde la perspectiva que debe tomarse en cuenta tratándose de la contribución denominada “*derecho*”; y, por otra, no satisfacen las exigencias del principio de equidad, porque permiten el cobro de montos distintos por la prestación de un mismo servicio, lo cual provoca que se dé un trato desigual a los gobernados.

Como se puede observar, a partir de los razonamientos previamente sintetizados, el Tribunal Pleno determinó que las normas impugnadas transgreden el artículo 31, fracción IV, constitucional, 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 esta Suprema Corte lo ha establecido en jurisprudencia¹, esto es, porque no

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 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).

tienen 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, sino que el cobro respectivo se pretendió efectuar – incorrectamente– en función de la prestación de un servicio que por su naturaleza es indivisible. 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 inclusión de elementos ajenos, 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 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 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 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 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, 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**

Rúbrica

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

Rúbrica

**MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO
GONZÁLEZ SALAS**

Rúbrica

MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA

Rúbrica

**EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, -----**

----- C E R T I F I C A -----

Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por los señores Ministros Olga Sánchez Cordero de García Villegas, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en la sentencia del veintiocho de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 13/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro. -----

México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil doce. -----

Rúbrica

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2012.

En la sentencia que se dictó en la controversia constitucional en la que se formula el presente voto concurrente, se determinó declarar la invalidez de la norma que establece la obligación a cargo de propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio de cubrir el derecho por concepto de alumbrado público y que, además, fija la manera en la que debe calcularse el monto de dicha contribución tomando en cuenta el uso o destino del predio y el valor del inmueble.

La razón de la inconstitucionalidad consiste, esencialmente, en que para calcular el monto del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público no se atiende al costo que le representa al municipio prestar ese servicio, sino que se introducen elementos ajenos a éste, a fin de determinar la base del tributo y, por ende, el monto del derecho que se debe enterar mensualmente. Con esos elementos que se introducen se provoca que el derecho resulte desproporcional e inequitativo en la medida en que los contribuyentes cubren distintas cantidades por idéntico servicio.

Aun cuando comparto la sentencia por cuanto a que debe declararse la invalidez de la norma impugnada, lo cierto es que considero que ésta no establece un derecho sino un impuesto. En efecto, el precepto impugnado dispone:

“Artículo 24. Los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de Derecho por el Servicio de Alumbrado Público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del Derecho de Alumbrado Público, siendo de manera directa o mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.

El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

A. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno.

B. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida.

C. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5 % de la superficie del terreno.

D. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.

La base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente 'A' por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente 'B' multiplicando por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente 'C' multiplicado por el valor catastral del inmueble más el coeficiente 'D' multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

El pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente.

COEFICIENTE	FACTOR
A	0.2
B	0.15
C	0.0001
D	0.0035

Ingreso anual estimado por este artículo \$1,699,136.00."

Como se ve, la cantidad que debe cubrirse por concepto de alumbrado público se fija con base en elementos que revelan la capacidad contributiva de los destinatarios del servicio tales como la superficie del terreno, de la construcción o el valor catastral. Así, dada la configuración legislativa, es claro que de facto la norma cuestionada establece un impuesto y no un derecho en la medida en que fija el monto de la contribución a partir de elementos que están vinculados con la capacidad contributiva particular de los gobernados y no según el costo aproximado que representa para el municipio la prestación del servicio de alumbrado público.

El hecho de que el precepto legal combatido establezca un impuesto resulta explicable en la medida en que por la naturaleza del servicio de alumbrado público -que es universal e indivisible-, no resulta posible individualizar el costo que le representa al municipio su prestación. En este sentido, al tratarse de un servicio general es claro que para sufragarlo el municipio debe considerarlo parte del gasto público municipal.

Lo expuesto en el párrafo anterior no necesariamente conduce a que las leyes de ingresos municipales deban establecer un impuesto específico por alumbrado público (como llegó a afirmarse por algunos de los señores Ministros). Ello, porque al tratarse de un servicio que se presta regularmente y de manera general, es claro que forma parte del gasto público municipal el cual debe sufragarse con los impuestos que se recaudan de manera normal.

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

Rúbrica

FMG

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, -----

----- C E R T I F I C A -----

**Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en la sentencia del veintiocho de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 13/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro. -----
México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil doce. -----**

Rúbrica

VOTO CONCURRENTE FORMULADO POR EL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE JUAN N. SILVA MEZA EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA PRONUNCIADA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2012, RESUELTA 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 resolución aprobada por la votación mayoritaria en el asunto citado al rubro, sostiene que el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce resulta inconstitucional porque, tratándose de las contribuciones denominadas “derechos” que se causan con motivo de la prestación de un servicio por parte del Estado de sus funciones de derecho público, no se puede introducir elementos ajenos al costo del servicio para efecto de cuantificar su monto. Por lo que, a decir de la mayoría, siendo que la norma impugnada contiene una contribución de las denominadas “derechos” por dichos servicios, y toda vez que para el cálculo de la contribución se incluyen elementos ajenos al costo del servicio, resulta que la norma es violatoria de las garantías de proporcionalidad y equidad tributarias.

Las principales razones de mi disenso con las consideraciones que sustentan el sentido del voto mayoritario, se construyen sobre la base de las siguientes premisas;

- i. El análisis constitucional sobre el debido respeto a los principios tributarios previstos en el artículo 31, fracción IV, requiere necesariamente del establecimiento de la naturaleza del tributo previsto en la norma reclamada, pues el acatamiento del referido precepto constitucional se colma de manera distinta dependiendo del tributo de que se trate.
- ii. Las figuras tributarias tienen una naturaleza propia que se desentraña a partir de sus elementos estructurales, siendo independiente de la denominación otorgada por el legislador, incluso, si la configuración estructural del tributo contraviene la expresa intención del legislador sobre su naturaleza, debe privilegiarse la primera por encima de la segunda.
- iii. En el caso concreto los elementos de la contribución que se analiza dan cuenta de que su verdadera naturaleza es la de un impuesto y no la de un derecho conforme lo sostiene la mayoría.
- iv. Conforme a dichas premisas, resulta inconstitucional la norma pero por diversas razones de las planteadas por la mayoría, aspecto que se puede analizar en suplencia de la deficiencia de la queja.

El artículo 31, fracción IV constitucional establece la obligación de los mexicanos para contribuir al sostenimiento del gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. De dicha obligación se ha derivado el alcance de los denominados principios de justicia tributaria, o también conocidos como las garantías tributarias.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que si bien todo tributo debe respetar las referidas garantías tributarias, tratándose de las relativas a la proporcionalidad y equidad, es necesario atender a la especie de contribución de que se trate para realizar el análisis conforme al cual se

puede verificar la debida adecuación de la norma tributaria secundaria a su respectivo marco constitucional. Al respecto, cobran aplicación las siguientes tesis de jurisprudencia cuyo rubro, texto y datos de identificación son los siguientes:

Novena Época
Registro: 167415
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIX, Abril de 2009
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: P./J. 2/2009
Página: 1129

“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. PARA DETERMINAR SI UNA CONTRIBUCIÓN CUMPLE CON ESE PRINCIPIO, ES NECESARIO ATENDER A SU NATURALEZA PARA ESTABLECER LAS FORMAS COMO SE MANIFIESTA LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA.

La capacidad contributiva no se manifiesta de la misma manera en todas las contribuciones, pues aparece en forma directa e inmediata en los impuestos directos, como los que recaen en la renta o el patrimonio, porque son soportados por personas que perciben, son propietarias o poseedoras de ellos, mientras que en los indirectos la capacidad tiene un carácter mediato como la circulación de bienes, la erogación, el gasto y el consumo, ya que parten de la previa existencia de una renta o patrimonio, y gravan el uso final de toda la riqueza a través de su destino, gasto o tipo de erogación que refleja indirectamente dicha capacidad. Luego, para determinar si una contribución cumple con el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario atender a la naturaleza de dicho tributo a fin de conocer la forma como se manifiesta y modifica la capacidad contributiva.”

Novena Época
Registro: 198410
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
V, Junio de 1997,
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: P./J. 38/97
Página: 100

“SEGURO SOCIAL, LEY DEL. AUNQUE LOS CAPITALES CONSTITUTIVOS TIENEN EL CARÁCTER DE CONTRIBUCIONES DIVERSAS A LOS IMPUESTOS, DERECHOS Y CONTRIBUCIONES DE MEJORAS, DEBEN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD, DE ACUERDO CON SU NATURALEZA ESPECÍFICA.

El Constituyente de 1917 estableció en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación de todos los mexicanos de contribuir a los gastos públicos, pero a su vez consignó el derecho de éstos a que dicha contribución se realizara de la manera proporcional y equitativa que dispusieran las leyes. Es decir, el Constituyente de 1917 plasmó las bases generales de la facultad impositiva del Estado para el logro de las funciones que le están encomendadas, pero dejó al legislador ordinario la facultad de determinar en cada época de la historia la forma y medida en que los individuos y los grupos que integran la sociedad deben contribuir. Así, es el legislador ordinario quien, respetando las bases fundamentales de nuestra Constitución Política, debe definir cuáles son las contribuciones que en cada época existirán de acuerdo con las circunstancias sociales y económicas, la evolución de la administración pública y las responsabilidades que el Estado vaya asumiendo en la prestación y el mantenimiento de servicios públicos que aseguren el desarrollo integral de los individuos que componen la sociedad. En efecto, el legislador ordinario ha otorgado a los capitales constitutivos el carácter fiscal, expresamente en el artículo 267 de la Ley del Seguro Social; además, los capitales constitutivos participan actualmente de todas las características propias de una relación jurídica tributaria, a saber: 1) el sujeto activo de la relación es un ente público, el Instituto Mexicano del Seguro Social, que si bien tiene personalidad jurídica y patrimonio propios diversos a los del Estado, fue creado por éste, forma parte de la Administración Pública Federal Paraestatal y realiza una función que al Estado le compete: la del servicio público de seguridad social; 2) es una obligación impuesta unilateralmente por el Estado, en virtud de su poder de imperio, para todo aquel que se coloque en la hipótesis normativa, pues ni el patrón ni el trabajador tienen la opción de no acogerse al sistema de seguridad social; 3) es una obligación que tiene su origen en un acto formal y materialmente legislativo: la Ley del Seguro Social; 4) el instituto encargado de la prestación de este servicio público está dotado por la ley de facultades de investigación para verificar el debido cumplimiento de las obligaciones que deriven de aquélla, así como para, en su caso, determinar, fijar en cantidad líquida y cobrar las contribuciones relativas, mediante el procedimiento administrativo de ejecución (artículos 240, fracción XVIII, 268 y 271 de la Ley del Seguro Social); 5) los ingresos que por virtud de tales aportaciones se recaudan, son para sufragar el gasto público, en tanto se destinan a la satisfacción, atribuida al Estado, de una necesidad colectiva y quedan comprendidos dentro de la definición que de tal concepto da la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y si bien pasan a formar parte del patrimonio del organismo descentralizado, no se funden con el resto de los ingresos presupuestarios, por destinarse a un gasto especial determinado en la ley que los instituye y regula, lo que se deriva de su naturaleza que responde a una obligación de carácter laboral, pero que para prestarse con mayor eficacia y solidaridad ha pasado al Estado a través del Instituto Mexicano del Seguro Social. Lo anterior no quita a los capitales constitutivos su destino al gasto público, pues nuestra Constitución no prohíbe que las contribuciones se apliquen a un gasto público especial, sino a un fin particular.

Consecuentemente, si tales capitales constitutivos tienen naturaleza fiscal, es decir, son contribuciones en términos de lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, constitucional, los mismos están sujetos a los requisitos de proporcionalidad y equidad que en tal precepto se establecen.”

En este sentido, ciertas clasificaciones doctrinales de la contribución, han sido reconocidas por la jurisprudencia constitucional y han servido de parámetro definitorio de las condiciones de constitucionalidad de las normas tributarias.

De esta manera por ejemplo se ha establecido que tratándose de las contribuciones denominadas “derechos por servicios”, la proporcionalidad exige una razonable adecuación entre el monto del tributo y el costo en el que incurre el Estado para la prestación del servicio por virtud del cual se causa la contribución. Corrobora lo anterior la tesis de jurisprudencia sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor literal siguiente:

Novena Época

Registro: 196934

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Enero de 1998

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 2/98

Página: 41

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.

Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: “las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten”, de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.”

En cambio, la proporcionalidad de los impuestos se verifica en la medida en que el hecho imponible de la contribución imputa a un sujeto relacionado con dicho evento económico una revelación de riqueza susceptible de ser gravada. Esta manifestación es a su vez apreciada cuantitativa y cualitativamente por la norma tributaria para reflejar la capacidad contributiva del sujeto pasivo, lo que permite que la detracción patrimonial se de precisamente en función de esa relación proporcional entre la capacidad contributiva y el monto del tributo. En ese sentido, estimo conducente citar las tesis de jurisprudencia, que a continuación se transcriben:

Séptima Época

Registro: 232197

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

199-204 Primera Parte

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis:

Página: 144

Genealogía:

Informe 1985, Primera Parte, Pleno, tesis 5, página 371.

Apéndice 1917-1995, Tomo I, Primera Parte, tesis 170, página 171.

“IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose, además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben

recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.”

Novena Época

Registro: 184291

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XVII, Mayo de 2003**

Materia(s): Administrativa

Tesis: P./J. 10/2003

Página: 144

“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece el principio de proporcionalidad de los tributos. Éste radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. Para que un gravamen sea proporcional debe existir congruencia entre el mismo y la capacidad contributiva de los causantes; entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al gasto público que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza. La capacidad contributiva se vincula con la persona que tiene que soportar la carga del tributo, o sea, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario de los mismos. De ahí que, para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tenga una mayor capacidad contributiva y menos el que la tenga en menor proporción.”

Finalmente también han existido pronunciamientos que establecen las condiciones de proporcionalidad de las contribuciones de mejoras, respecto de las cuales se ha razonado que el monto de la contribución debe fijarse en función y proporción del beneficio que una obra pública brinda directamente a ciertos contribuyentes.

Lo anterior pone de manifiesto que la naturaleza de una contribución es el punto de partida y la condición necesaria para saber cuáles son los extremos constitucionales que debe respetar el legislador al momento de crear una norma tributaria, así como también es la premisa fundamental para que el Tribunal Constitucional pueda verificar el debido acatamiento del artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.

Ahora bien, los distintos tributos reconocidos tanto por nuestra legislación como por la jurisprudencia, comparten en el origen de su reconocimiento constitucional una de sus características fundamentales, a saber, la justificación de su existencia. La actividad estatal conlleva el necesario empleo y agotamiento de recursos, y si bien las fuentes de ingresos del Estado son variadas, la insuficiencia y escasez de los recursos obtenidos de dichas fuentes requieren de financiamiento adicional, siendo propio del Estado Social de Derecho una participación económica de los destinatarios de la actividad estatal que logre en cierta medida los objetivos de sufragar el gasto público y la redistribución de riqueza.

De lo anterior se tiene que todas las contribuciones tienen por fin mediato, el sufragar el gasto público y la redistribución de la riqueza, y sobre este aspecto no se puede encontrar diferencias que permitan categorizar las distintas especies de contribuciones, pues no solamente es una característica propia del género "tributo" sino que además constituye su justificación.

De esta manera, una detracción patrimonial, obligatoria, unilateral, monetaria, cuya creación no responda principalmente a sufragar el gasto público, puede perseguir una variedad de fines constitucionales pero no constituye un tributo. De esta forma por ejemplo, las sanciones pecuniarias no constituyen tributos debido a que el legislador al crear las normas que las contemplan, toma en consideración finalidades constitucionales de ordenación y reproche de conductas, de gravedad de los actos y omisiones en función de ciertos bienes jurídicos protegidos, siendo que su legitimación constitucional descansa sobre la base del ius puniendi, y los parámetros de su constitucionalidad son distintos de aquéllos que permiten apreciar la proporción razonable y constitucional del desprendimiento patrimonial necesario para soportar el gasto público.

Teniendo en cuenta lo anterior importa ahora observar el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, así como algunos criterios jurisprudenciales:

“Artículo 2o.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

(REFORMADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1985

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

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de

personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

(ADICIONADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1985)

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

(REFORMADA, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 1991)

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

Las anteriores definiciones, si bien pertenecen a un orden de gobierno distinto al que pertenecen las normas impugnadas en el caso concreto, establecen el marco conceptual generalmente aceptado para definir los distintos tipos de contribuciones.

Al respecto es de suma trascendencia advertir que cuando se definen los “derechos por servicios” se afirma que son las contribuciones “por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público”. Apoyan lo anterior las tesis de jurisprudencia cuyo rubro, texto y datos de identificación son los siguientes:

Novena Época
Registro: 196935
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VII, Enero de 1998,
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: P./J. 1/98
Página: 40

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN.

Si bien es cierto que de acuerdo con la doctrina jurídica y la legislación fiscal, los tributos conocidos como derechos, o tasas en otras latitudes, son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad pública, la

certeza de los derechos, la educación superior, la higiene del trabajo, la salud pública y la urbanización. Además, porque el Estado no es la empresa privada que ofrece al público sus servicios a un precio comercial, con base exclusivamente en los costos de producción, venta y lucro debido, pues ésta se organiza en función del interés de los particulares. Los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, los servicios aludidos se han de cubrir con los gravámenes correspondientes, que reciben el nombre de derechos.”

Novena Época

Registro: 200083

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
IV, Julio de 1996,**

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 41/96

Página: 17

DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION 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. Epoca, 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. Epoca, 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.

La mencionada referencia conceptual no debe entenderse en el sentido de que el elemento determinante que permite definir la categoría tributaria “derechos por servicios” es el destino de su recaudación, ni la justificación para su establecimiento como contribución, dicho de otra manera, no se puede concluir que un tributo sea un “derecho por servicio” debido a que se haya creado para sufragar un gasto público específico, ni porque su recaudación se destine específicamente a tal fin.

La imposibilidad de utilizar el destino de la recaudación o la causa política de su existencia normativa como elemento determinante de su naturaleza radica en que todo tributo se establece para sufragar los gastos públicos incluso el Tribunal Pleno ha reconocido que el destino de una contribución a un rubro específico de gasto público es perfectamente constitucional y puede estar presente en distintas categorías tributarias, sin que sea este aspecto característica determinante de su naturaleza, pues estos aspectos concretos constituyen, o las causas financieras de la existencia del tributo, o una regulación sobre administración del recurso, y ejercicio del gasto, y no la regulación del acto de tributación. Corrobora lo anterior la siguiente tesis de jurisprudencia:

**Novena Época
Registro: 167496
Instancia: Pleno
Jurisprudencia**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIX, Abril de 2009,
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: P./J. 15/2009
Página: 1116**

GASTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE JUSTICIA FISCAL RELATIVO GARANTIZA QUE LA RECAUDACIÓN NO SE DESTINE A SATISFACER NECESIDADES PRIVADAS O INDIVIDUALES.

El principio de justicia fiscal de que los tributos que se paguen se destinarán a cubrir el gasto público conlleva que el Estado al recaudarlos los aplique para cubrir las necesidades colectivas, sociales o públicas a través de gastos específicos o generales, según la teleología económica del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que garantiza que no sean destinados a satisfacer necesidades privadas o individuales, sino de interés colectivo, comunitario, social y público que marca la Ley Suprema, ya que de acuerdo con el principio de eficiencia -inmanente al gasto público-, la elección del destino del recurso debe dirigirse a cumplir las obligaciones y aspiraciones que en ese ámbito describe la Carta Fundamental. De modo que una contribución será inconstitucional cuando se destine a cubrir exclusivamente necesidades individuales, porque es lógico que al aplicarse para satisfacer necesidades sociales se entiende que también está cubierta la penuria o escasez de ciertos individuos, pero no puede suceder a la inversa, porque es patente que si únicamente se colman necesidades de una persona ello no podría traer como consecuencia un beneficio colectivo o social.

De lo hasta aquí expuesto se tiene que el destino de la recaudación de un tributo no define su especie, ni tampoco la define la necesidad financiera que se pretende sufragar con el establecimiento de la contribución.

Ahora bien, la sola intención del legislador de atribuir a una contribución una naturaleza determinada es insuficiente para considerar acertada la categoría que expresamente le imputa, pues si esto fuera cierto no existe un verdadero límite constitucional al legislador cuando produce la norma tributaria, pues podría, por ejemplo, establecer un derecho a cargo de las personas que solicitaran la expedición de su pasaporte y cuantificarlo atendiendo a la situación patrimonial del solicitante, lo que sería totalmente contrario a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias. Sin embargo, en dicho ejemplo, si se aceptara que la intención expresa del legislador para imputar una naturaleza determinada a un tributo, es suficiente para reconocerle la categoría deseada por él ello implicaría que dicha violación constitucional puede evitarse simplemente denominándole a dicho tributo "impuesto".

El anterior ejemplo puede encontrarse en los límites de las clasificaciones tributarias, pero el impacto que tendría el reconocer dicha potestad al legislador, de imputar expresamente naturalezas y no ficciones, le permitiría incluso sustraer de todo imperativo constitucional del artículo 31 fracción IV de la Carta Magna a la totalidad de tributos, con la única condición de que les denominara "aprovechamientos", lo cual considero una evidente transgresión de la eficacia protectora de los derechos fundamentales de los contribuyentes, por

producir protecciones constitucionales estériles y por generar un derecho inseguro al variar la naturaleza de instituciones jurídicas a capricho del legislador.

Con base en lo hasta aquí expuesto se tiene que **los únicos aspectos determinantes de la naturaleza jurídica de las distintas especies tributarias, se hacen consistir en los elementos estructurales de cada contribución.**

En efecto, si previamente se descartó que la causa última (el desistir de la recaudación o la necesidad financiera que justifica el establecimiento del tributo) sea el elemento definitorio de la naturaleza de un tributo, por ser dicha causa una característica predicable de toda contribución, entonces debe entenderse que las categorías tributarias tal como se encuentran reconocidas jurisprudencialmente se conceptualizan en relación al origen inmediato de su nacimiento, de modo que cuando se sostiene que los “derechos por servicios” son contribuciones establecidas **por la prestación de servicios**, que las contribuciones de mejoras son contribuciones a cargo de quienes se benefician **por obras públicas**, o que las aportaciones de seguridad social son a cargo de quienes **son sustituidos por el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad social**, se hace referencia a la necesidad de atender a los elementos esenciales de la contribución para poder desentrañar a qué categoría pertenece un tributo en concreto.

Con base en lo anterior se puede apreciar que, en principio, el elemento determinante sobre la naturaleza de cada especie de tributo está referido al evento que, elegido por el legislador como hecho imponible, da origen al nacimiento de la obligación tributaria.

Dentro de los elementos esenciales de la contribución, el hecho imponible y la base gravable dan cuenta del aspecto cualitativo del evento elegido por el legislador como detonante del nacimiento de la obligación tributaria, así como el aspecto cuantitativo de dicha obligación. Dicho de otra forma, el hecho imponible y la base gravable dan cuenta de qué se grava, en qué medida y en qué momento.

Los referidos aspectos permiten desentrañar la verdadera naturaleza de un tributo conforme a las categorías reconocidas tanto en la doctrina, la jurisprudencia y en la legislación, permitiendo la apreciación siguiente;

- a) Si la norma tributaria refiere en su estructura, como causa del nacimiento de la obligación, la prestación de un servicio prestado por el Estado en sus funciones de derecho público o si se causa con motivo del uso o aprovechamiento de bienes del dominio público, dicha contribución es indudablemente, una contribución de las denominadas derechos;
- b) Si el hecho imponible se refiere a la realización de obras públicas, se está en presencia de una contribución de mejoras;
- c) Si el hecho imponible se vincula a quienes son sustituidos por el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad social o son beneficiarios de dicho sistema estatal, la norma contiene una aportación de seguridad social; y
- d) Finalmente, si el hecho imponible únicamente se refiere a un evento distinto de los anteriores, se está frente a un impuesto.

Por su parte la base gravable también guarda una función destacada en el análisis sobre la naturaleza de un tributo, pues ésta debe ser reflejo de la magnitud con la que se actualiza el hecho imponible y es la medida de su cuantificación. Como tal, debe vincularse con la materia realmente gravada por el legislador y detectada por el hecho imponible, de lo contrario se genera una inconsistencia, pudiendo llevar al extremo de calcular el monto del gravamen en función de un elemento ajeno al evento delimitado por el hecho imponible, tal como ha ocurrido en algunos casos analizados por el Tribunal Pleno. Sirve de apoyo el siguiente criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor siguiente:

Novena Época

Registro: 174924

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXIII, Junio de 2006,

Materia(s): Administrativa

Tesis: P./J. 72/2006

Página: 918

“CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE.

El hecho imponible de las contribuciones, consiste en el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria, dicho elemento reviste un carácter especial entre los componentes que integran la contribución, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además, sirve como elemento de identificación de la naturaleza del tributo, pues en una situación de normalidad, evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece, de ahí que esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, el segundo representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución. En este orden de ideas, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base gravable, normalmente nos llevará a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues ante dicha distorsión, el hecho imponible atiende a un objeto, pero la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, por lo que será el referido elemento el que determine la naturaleza de la contribución.”

Lo anteriormente desarrollado me lleva a la conclusión de que es necesario atender a los elementos esenciales de la contribución para poder definir la naturaleza de una contribución, siendo que dentro de dichos elementos destacan por su importancia para tal fin, el hecho imponible y la base gravable.

Habiendo establecido lo anterior, en el caso que nos ocupa, el artículo 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil doce establece lo siguiente;

“Artículo 24. Los propietarios o poseedores de Inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio, enterarán el pago de Derecho por el Servicio de Alumbrado Público en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, el Ayuntamiento está facultado para determinar la forma del cobro del Derecho de Alumbrado Público, siendo de manera directa ó mediante el convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.

El derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios de acuerdo a la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble, para lo cual se definen los siguientes conceptos:

- A. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie del terreno;***
- B. Coeficiente expresado en pesos por metro cuadrado, o su equivalente en días de salario mínimo de la zona, aplicado por predio a la superficie construida;***
- C. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5% de la superficie del terreno.***
- D. Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.***

La base del derecho por servicio de alumbrado público, será el resultado de sumar el coeficiente ‘A’ por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente ‘B’ multiplicado por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente ‘C’ multiplicado por el valor catastral del inmueble mas el coeficiente ‘D’ multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.

El pago del derecho de alumbrado público se enterara mensualmente.

COEFICIENTE FACTOR

A	0.20
B	0.15
C	0.0001
D	0.0035

Ingreso anual estimado por este artículo \$1,699,136.00”.

Si bien, reiteradamente se denomina al tributo contenido en dicha norma como un Derecho de Alumbrado Público (es decir, un derecho por servicios), lo cierto es que resulta de fundamental importancia atender a los elementos de la contribución para advertir su verdadera naturaleza, y a partir de ahí efectuar el análisis sobre su constitucionalidad.

Al respecto el referido numeral dispone que “los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicio” pagarán el referido tributo. Conforme a lo anterior, el hecho imponible se hace consistir en la propiedad o posesión de bienes inmuebles con las características referidas. Como se advierte, el tributo no se causa con motivo de la prestación o no, del servicio público de alumbrado, lo cual, para efecto de la estructura normativa de la contribución resulta completamente irrelevante siendo suficiente ser propietario o poseedor de los inmuebles referidos.

De esta forma, aun cuando en la norma se le denomina “derecho por alumbrado público” al tributo de mérito, en el hecho imponible no existe referencia alguna, directa o indirecta, a la prestación del servicio público como condición del nacimiento de la obligación tributaria por lo que, a mi modo de ver, debe descartarse que su naturaleza sea la de un derecho por servicios.

Más aún, la base gravable del tributo, toma como medida de su cuantificación, aspectos relacionados con las características del inmueble así como de su valor catastral, lo que permite que exista una congruencia entre la propiedad o posesión de inmuebles como hecho imponible, y las características de dichos inmuebles así como su valor, como base gravable.

Lo anterior evidencia que la norma en cuestión grava a quienes sean propietarios o poseedores de ciertos inmuebles, respecto del objeto de dicha propiedad o posesión, y en mayor o menor medida dependiendo del mayor o menor tamaño de las características del inmueble y de su valor.

Al estar ausente de la estructura normativa de dicha contribución, cualquier elemento que condicione el nacimiento y cálculo de la obligación tributaria, a la prestación del servicio de alumbrado público, no puedo coincidir con la mayoría en que se trate de un “derecho por servicio” del Estado.

En mi opinión, el hecho imponible no solamente está referido a un evento revelador de riqueza, sino que constituye un objeto estereotípicamente utilizado para el conocido impuesto predial, que gravita sobre la

propiedad o posesión de inmuebles y que se calcula en función de dicha propiedad o posesión como signo revelador de riqueza.

Corolario de lo anterior es que el tributo regulado en la norma impugnada constituye un impuesto, y no como lo sostuvo la mayoría, un derecho por el servicio de alumbrado público.

Partiendo de la mencionada naturaleza, coincido en la inconstitucionalidad de la norma, pero lógicamente por diversas razones de las sustentadas por la mayoría.

A mi modo de ver, la inconstitucionalidad deriva de la inclusión en la base, de elementos extraños a la materia gravada por la contribución.

En efecto, si bien la norma toma como base gravable, características del inmueble reconocidos en los distintos “coeficientes”, lo cierto es que el precepto reclamado obliga a multiplicar dichos elementos por un “factor” unilateralmente establecido por el legislador, el cual no se desprende del hecho gravado por el tributo, lo que constituye un elemento ajeno a la capacidad contributiva del sujeto pasivo, la cual, en un impuesto directo sobre la propiedad, debe apreciarse en función de la riqueza revelada por el objeto gravado.

Por las anteriores consideraciones estimo que el precepto impugnado transgrede la garantía de proporcionalidad tributaria al incluir en el cálculo del impuesto un elemento ajeno a la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

JUAN N. SILVA MEZA
MINISTRO PRESIDENTE
Rúbrica

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, -----

----- C E R T I F I C A -----

Que esta fotocopia constante de catorce fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza, en la sentencia del veintiocho de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 13/2012, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica para su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro. -----
México, Distrito Federal, a veintinueve de agosto de dos mil doce. -----

Rúbrica

PODER LEGISLATIVO

LA QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN XIX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y 81 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, Y

CONSIDERANDO

1. Que las comunicaciones fortalecen la unión entre los mexicanos, reafirman nuestra cultura, acercan a la población a servicios de educación y salud, aumentan la productividad de la industria y el comercio, y facilitan la comunicación de México con el resto del mundo.
2. Que las Telecomunicaciones en nuestro País han sufrido transformaciones importantes a lo largo de los años; dichos cambios, acelerados en su última etapa por la denominada globalización económica, han traído consecuencias directas en nuestra manera de educarnos, comercializar productos, hacer negocios, obtener servicios de salud y, en suma, comunicarnos. En todas estas facetas las telecomunicaciones emplean diversas tecnologías, mismas que se han ido consolidando como elementos indispensables de integración y cohesión social.
3. Que con la privatización de Teléfonos de México y la apertura a la competencia de otros servicios de telecomunicaciones, el País inicia el proceso de liberalización en el que actualmente se encuentra inmerso, poniendo al alcance de todos los usuarios las modernas herramientas tecnológicas disponibles usuales.
4. Que México no puede permanecer al margen de la normatividad internacional en el campo de la comunicación y la información, por lo que resulta urgente la revisión de los conceptos básicos que determinan el modelo de comunicación de otros países; por ello, es necesario mejorar la calidad, acceso, eficiencia e integración de los diferentes servicios de telecomunicaciones, a fin de apoyar la competitividad y productividad de la economía.
5. Que derivado de lo anterior, el 7 de junio de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Telecomunicaciones, texto legal que viene a colmar una necesidad imperiosa en materia de telecomunicaciones nacionales y proporciona un marco normativo claro, adecuado y preciso; mismo que comprende las siguientes áreas: administración del espectro radioeléctrico, concesiones sobre redes públicas de telecomunicaciones, comunicación vía satélite, operación de los servicios de telecomunicaciones, cobertura social de las redes públicas y tarifas, entre los más significativos.
6. Que el artículo 7 de la Ley en comento, señala que se tiene como objetivos promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia, para garantizar la soberanía nacional; fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones, a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad, en beneficio de los usuarios y promover una adecuada cobertura social.
7. Que la Comisión Federal de Telecomunicaciones se creó el 9 de agosto 1996, mediante decreto del Poder Ejecutivo Federal. La Comisión en cita (COFETEL), es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con autonomía técnica y operativa, cuyo principal propósito consiste en regular y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones.
8. Que el artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones establece, entre otros, que corresponden a la Comisión Federal de Telecomunicaciones las siguientes atribuciones:
 - Expedir disposiciones administrativas, elaborar y administrar los planes técnicos fundamentales y expedir las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones.
 - Realizar estudios e investigaciones en materia de telecomunicaciones, así como elaborar anteproyectos de adecuación, modificación y actualización de las disposiciones legales y reglamentarias que resulten pertinentes.

- Promover, en coordinación con las dependencias y entidades competentes, así como con las instituciones académicas y los particulares, el desarrollo de las actividades encaminadas a la formación de recursos humanos en materia de telecomunicaciones, así como el desarrollo tecnológico en el sector.
- Opinar respecto de las solicitudes para el otorgamiento, modificación, prórroga y cesión de concesiones y permisos en materia de telecomunicaciones, así como de su revocación.
- Administrar el espectro radioeléctrico y promover su uso eficiente, y elaborar y mantener actualizado el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias.
- Vigilar la debida observancia a lo dispuesto en los títulos de concesión y permisos otorgados en la materia, y ejercer las facultades de supervisión y verificación, a fin de asegurar que la prestación de los servicios de telecomunicaciones se realice con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables.
- Proponer al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la imposición de sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables.

9. Que en México la COFETEL es un regulador convergente, en el sentido de que cuenta con facultades tanto para telecomunicaciones, conforme a la Ley Federal de Telecomunicaciones, como para radio y televisión abierta. Sin embargo, la convergencia no alcanzó al marco jurídico, toda vez que cada sector (por un lado telecomunicaciones y, por otro, la radio y televisión abierta) tiene su propia ley con características muy distintas. La naturaleza jurídica de COFETEL es la de órgano desconcentrado y formalmente con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión. En la realidad no cuenta con autonomía, en especial en temas de telecomunicaciones conforme a la citada Ley, ya que no tiene facultades para sancionar.

Es por ello que se debe fortalecer a la Comisión Federal de Telecomunicaciones, dotándola de facultades plenas en el citado tema de telecomunicaciones, a efecto de darle mayor respetabilidad y confianza.

10. Que es importante no pasar por alto que los concesionarios de telefonía móvil realizan cuantiosas y continuas inversiones, así como que contribuyen al desarrollo del País mediante la generación de numeroso empleos directos e indirectos y el pago de los impuestos y derechos propios de su actividad.
11. Que en ese contexto, es menester que, como legisladores, analicemos de manera constante los ordenamientos jurídicos y nos demos a la tarea de actualizar y adecuar nuestras normas jurídicas, de acuerdo a los retos y nuevas tecnologías que exige nuestra vida diaria.
12. Que atendiendo a lo anterior, resulta idóneo actualizar el marco legal que rige el actuar de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, ya que se considera que no responde por completo a las necesidades del sector, pues aún cuando se trata de una institución con total autonomía técnica, operativa, de gestión y para dictar sus resoluciones, carece de las facultades necesarias para imponer sanciones a las disposiciones aplicables en la materia de telecomunicaciones, puesto que únicamente se limitan a proponerlas al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
13. Que el artículo 9-A, fracción XIII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, señala que, la Comisión Federal de Telecomunicaciones es la institución encargada de *"Vigilar la debida observancia a lo dispuesto en los títulos de concesión y permisos otorgados en la materia, y ejercer las facultades de supervisión y verificación, a fin de asegurar que la prestación de los servicios de telecomunicaciones se realice con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables"*.
14. Que el hecho de que la COFETEL carezca de facultades necesarias para sancionar los hechos derivados de sus actividades de vigilancia, supervisión y verificación, ha ocasionado un fenómeno de parálisis administrativa, cuyas consecuencias se ven reflejadas en ineficacia y dilación al imponer las sanciones establecidas en la Ley en comento, por violaciones a las obligaciones de los concesionarios de telefonía móvil.
15. Que las telecomunicaciones en México avanzan; por lo tanto, debemos adecuar su marco legal al ritmo que necesitamos, buscando responder a los reclamos sociales, que como en el caso de la prestación del servicio de telefonía móvil, inciden directamente en la actividad económica y, por consiguiente, en el desarrollo de todos los sectores de nuestra sociedad.

16. Que por ello, se considera pertinente facultar a la COFETEL, a efecto de que pueda sancionar las violaciones e infracciones a la normatividad en materia de telecomunicaciones; con la finalidad de que se asegure la calidad en la prestación de los servicios de telefonía móvil.
17. Que advirtiéndose la imposibilidad de esta Soberanía para legislar en materia de comunicaciones, por encontrarse reservada esa facultad al Congreso de la Unión, acorde a lo dispuesto en la fracción XVII, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que la propuesta de reforma cuyo estudio nos ocupa incide en el tema en cuestión, mismo que, como se aprecia en los considerandos que anteceden, se estima de suma importancia para nuestro País, es preciso para esta Legislatura instar el proceso legislativo en el ámbito federal, mediante el ejercicio del derecho de iniciar leyes que le confiere la fracción III, del artículo 71, de la citada Constitución Federal.

Que en atención a lo anteriormente expuesto, la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro expide el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE LA QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, APRUEBA PRESENTAR ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN, LA “INICIATIVA DE LEY POR LA QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN XV DEL ARTÍCULO 9-A DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES”.

Artículo Único. La Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, aprueba la presentación de una iniciativa de ley, ante el Congreso de la Unión, bajo el siguiente contenido:

“Que a partir de la privatización de Teléfonos de México y del otorgamiento de diversas concesiones de espectro radioeléctrico a principios de los noventas, el sector de las telecomunicaciones en el País ha evolucionado exponencialmente, poniendo al alcance de todos los usuarios las modernas herramientas tecnológicas disponibles día a día.

Que el Estado, de conformidad con el artículo 27 de la Constitución Federal, se encuentra obligado a ejercer respecto del sector de las comunicaciones, una rectoría que asegure la correcta prestación de los servicios comprendidos en el sector, pues ello resulta fundamental para el desarrollo integral de la nación.

Que el adecuado desarrollo de la infraestructura en las telecomunicaciones constituye uno de los factores fundamentales para impulsar el crecimiento económico, la integración nacional y el desarrollo social.

Que es necesario mejorar la calidad, acceso, eficiencia e integración de los diferentes servicios de telecomunicaciones, incorporando el uso de tecnología de punta, a fin de apoyar la competitividad y productividad de la economía.

Que en atención a esta necesidad, el 7 de junio de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Telecomunicaciones, norma continente del marco regulatorio de las telecomunicaciones en el País y que comprende las siguientes áreas: administración del espectro radioeléctrico, concesiones sobre redes públicas de telecomunicaciones, comunicación vía satélite, operación de los servicios de telecomunicaciones, cobertura social de las redes públicas y tarifas, entre los más significativos.

Que a efecto de dotar al sector de un organismo de consulta y resolución especializado, mediante decreto del 9 de agosto de 1996, el Ejecutivo Federal resolvió crear la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Que la COFETEL, es un organismo dotado de autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, con autonomía plena para dictar sus resoluciones, entre cuyas facultades se encuentran:

- Expedir disposiciones administrativas, elaborar y administrar los planes técnicos fundamentales y expedir las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones.
- Opinar respecto de las solicitudes para el otorgamiento, modificación, prórroga y cesión de concesiones y permisos en materia de telecomunicaciones, así como de su revocación.

- Administrar el espectro radioeléctrico y promover su uso eficiente, y elaborar y mantener actualizado el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias.
- Vigilar la debida observancia a lo dispuesto en los títulos de concesión y permisos otorgados en la materia, y ejercer las facultades de supervisión y verificación, a fin de asegurar que la prestación de los servicios de telecomunicaciones se realice con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables.
- Proponer al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la imposición de sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables.

Que en uso de las facultades ya citadas, la COFETEL ha emitido desde 1996, numerosas y convenientes resoluciones en materia de telecomunicaciones, las cuales han venido integrando y enriqueciendo el marco normativo del sector, en beneficio de la operatividad, competitividad y certeza jurídica de los usuarios.

Que si bien no se pasa por alto que los concesionarios de telefonía móvil realizan cuantiosas y continuas inversiones, así como que contribuyen al desarrollo del País mediante la generación de numerosos empleos directos e indirectos y el pago de los impuestos y derechos propios de su actividad, tampoco debemos dejar de lado que el sector de las telecomunicaciones resulta vital para el progreso de México, sobre todo considerando la dinámica económica que el siglo XXI nos impone.

Que el marco jurídico en la materia debe ser actual y responder, en favor de los usuarios, a los retos y nuevas tecnologías que continuamente se desarrollan y cobran vigencia en nuestra vida diaria.

Que si bien el marco legal que rige el actuar de la COFETEL resultaba idóneo en el momento en que el organismo fue creado, a la fecha se considera que no responde por completo a las necesidades del sector, pues siendo una institución con total autonomía técnica, operativa, de gestión y para dictar sus resoluciones, la COFETEL carece de las facultades necesarias para imponer sanciones a las disposiciones aplicables en materia de telecomunicaciones.

Que actualmente, es la COFETEL la institución encargada de *"Vigilar la debida observancia a lo dispuesto en los títulos de concesión y permisos otorgados en la materia, y ejercer las facultades de supervisión y verificación, a fin de asegurar que la prestación de los servicios de telecomunicaciones se realice con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables"*, según lo dispone el artículo 9 A, fracción XII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Que no obstante las atribuciones ya descritas, la COFETEL carece de las facultades necesarias para sancionar los hechos derivados de sus actividades de vigilancia, supervisión y verificación, estando limitada a proponer al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la imposición de las sanciones correspondientes.

Que lo anterior ha ocasionado un fenómeno de parálisis administrativa, cuyos efectos se traducen en ineficacia y dilación al imponer las sanciones establecidas en la Ley Federal de Telecomunicaciones, por violaciones a las obligaciones propias de los concesionarios de telefonía móvil.

Que lo expuesto resulta trascendente pues en términos del artículo 7 de la Ley de la materia, el marco jurídico del sector tiene como finalidad promover *"un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia, para garantizar la soberanía nacional; fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social"*.

Que como representantes populares, es nuestra obligación actualizar el marco legal vigente en favor de la ciudadanía, buscando responder reclamos sociales que, como en el caso de la prestación del servicio de telefonía móvil, incidan directamente en la actividad económica y por ende en el desarrollo de todos los sectores de la sociedad.

Que en razón de lo anterior, se considera conveniente facultar a la COFETEL a efecto de que sancione las violaciones e infracciones a la normatividad en materia de telecomunicaciones, con la finalidad de que se asegure la calidad de la prestación de los servicios de telefonía móvil.

INICIATIVA DE LEY POR LA QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN XV DEL ARTÍCULO 9-A DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

Artículo Único. Se reforma la fracción XV del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones, para quedar como sigue:

Artículo 9-A. La Comisión Federal...

I. a la XIV. ...

XV. Sancionar las infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

XVI. a la XVII. ...

Para los fines...

TRANSITORIOS

Artículo Único. La presente Ley entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación”.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente de su aprobación por el Pleno de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro.

Artículo Segundo. Remítase la “Iniciativa de Ley por la que se reforma la fracción XV del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones”, al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos del artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

LO TENDRÁ ENTENDIDO EL CIUDADANO GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y MANDARÁ SE IMPRIMA Y PUBLIQUE.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES “CONSTITUYENTES 1916-1917” RECINTO OFICIAL DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, A LOS TRECE DÍAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOCE.

A T E N T A M E N T E
QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
MESA DIRECTIVA

DIP. HIRAM RUBIO GARCÍA
PRESIDENTE
Rúbrica

DIP. ANTONIO CABRERA PÉREZ
SEGUNDO SECRETARIO
Rúbrica

PODER LEGISLATIVO

LA QUINUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN XIX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y 81 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, Y

CONSIDERANDO

1. Que el derecho a la educación se encuentra consagrado en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo tanto, debe ser una política de Estado que responda y garantice la obligatoriedad, laicidad, el acceso para todos a servicios educativos de calidad con equidad, debiendo ser esta tendiente a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano.
2. Que la escuela debe ser un espacio adecuado y digno que propicie la socialización, la sana convivencia y la interacción social, que favorezca al desarrollo integral y armónico de los educandos y les permita adquirir herramientas para su adaptación a la sociedad.
3. Que el Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012, del Gobierno Federal, reconoce que la infraestructura física educativa se traduce en niveles de eficiencia terminal y de resultados, señalando que los tres órdenes de gobierno y los sectores social y privado, deben ser más responsables en el tema, mejorando y manteniendo los inmuebles escolares; en este sentido, la Federación creó el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa, como un organismo consultivo y certificador de la calidad de la infraestructura física educativa del país y, a su vez, el Gobierno Estatal creó el Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro, como organismo asesor, certificador, constructor y evaluador de inmuebles e instalaciones educativas al servicio del Sistema Educativo Estatal.
4. Que el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Querétaro 2010 – 2015, señala como una de las preocupaciones del Gobierno Estatal, la cobertura educativa, estableciendo como una de sus líneas de acción la de realizar la ampliación, modernización y dignificación de la infraestructura educativa, planteándose entre otros objetivos, el de construir aulas y escuelas para facilitar el acceso a los niños en edad escolar, por lo que en dicho Plan Estatal se señala como una de sus estrategias en materia educativa, la del *“Fortalecimiento, en la práctica educativa cotidiana, del enfoque integral de la educación que equilibre la formación en valores y el desarrollo de competencias y privilegie la convivencia democrática e Intercultural.”* y para ello establece como una de sus líneas de acción, la relativa a la *“Complementación de las escuelas con infraestructura deportiva y espacios para la convivencia de la comunidad escolar”*.
5. Que indudablemente, además de los salones de clases, en los cuales se desarrolla en mayor medida la labor educativa de los alumnos, los patios y las canchas de usos múltiples constituyen espacios en los que, mediante actividades cívicas, deportivas y recreativas, a través de procesos de socialización, se permite complementar la formación de los menores. Por tal razón, dichos espacios no deben representar riesgos para su salud o para su integridad física. Las techumbres o arcotechos, como estructuras que cubren los referidos espacios, son una opción que permite protegerlos de condiciones climáticas como la lluvia, el sol intenso y de las altas o bajas temperaturas, facilitándoles el desarrollo de las actividades fuera de las aulas y aminorando los riesgos que dichas circunstancias pueden generar.
6. Que por cuanto ve a la obligación de garantizar el acceso a la educación, con todo lo que ello implica, el Constituyente Permanente ha señalado la obligación concurrente de las autoridades de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de impartir la educación obligatoria, conforme a la distribución de competencias que el Congreso de la Unión establezca en las leyes; es decir, las autoridades federales, estatales y municipales son corresponsables en materia de educación, incluyendo, desde luego, lo relativo a la infraestructura física educativa. Al respecto, la Ley General de Educación establece que *“El gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales”* de ello se desprenden las atribuciones que las autoridades estatales y municipales tienen en el tema.
7. Que debe reconocerse la conciencia que de dicha responsabilidad han tomado autoridades estatales y las de municipios, como los de Corregidora y San Juan del Río, los cuales han contribuido al mejoramiento de la infraestructura física de escuelas públicas, específicamente mediante la construcción de arcotechos en sus plazas cívicas y canchas de usos múltiples.

8. Que en la actualidad, la gran cantidad de dichos inmuebles que dependen del Sistema Educativo Estatal, demandan una mayor labor que permita generalizar el beneficio y mejorar sus condiciones, así como para el beneficio de todos los alumnos, siendo indispensable que las autoridades estatales y municipales sigan apoyando directamente y gestionando ante el Gobierno Federal y los sectores social y privado, la construcción de más techumbres o arcotechos, que permitan a los estudiantes desarrollar actividades en los espacios referidos, protegidos de la intemperie.
9. Que de esta manera, el educando, al contar con planteles que los motiven a aprender, podrán acceder a mejores oportunidades de desarrollo, contribuyendo con ello, a hacer más efectivo su derecho a educación de calidad y a una vida más saludable.

Por lo anteriormente expuesto, la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, emite el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE LA QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EXHORTA AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO Y A LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS 18 MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PARA QUE SIGAN APOYANDO Y GESTIONANDO LA CONSTRUCCIÓN DE ARCOTECHOS EN LAS ESCUELAS PÚBLICAS DEL SISTEMA EDUCATIVO ESTATAL.

Artículo Único. La Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, respetuosamente exhorta al titular del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado y a los Ayuntamientos de los 18 Municipios del Estado de Querétaro, para que sigan apoyando y gestionando la construcción de arcotechos en las Escuelas Públicas del Sistema Educativo Estatal.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. Este Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su aprobación por el Pleno de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro.

Artículo Segundo. Remítase el Acuerdo al titular del Poder Ejecutivo del Estado, así como a los Ayuntamientos de los 18 Municipios del Estado de Querétaro, para su conocimiento.

Artículo Tercero. Envíese el Acuerdo al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga".

LO TENDRÁ ENTENDIDO EL CIUDADANO GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y MANDARÁ SE IMPRIMA, PUBLIQUE Y OBSERVE.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES "CONSTITUYENTES DE 1916-1917" RECINTO OFICIAL DEL PODER LEGISLATIVO, A LOS TRECE DÍAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOCE.

**ATENTAMENTE
QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
MESA DIRECTIVA**

**DIP. HIRAM RUBIO GARCÍA
PRESIDENTE
Rúbrica**

**DIP. ANTONIO CABRERA PÉREZ
SEGUNDO SECRETARIO
Rúbrica**

PODER LEGISLATIVO

LA QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN XIX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y 81 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, Y

CONSIDERANDO

1. Que el actuar de la naturaleza y del ser humano generan para éste una constante exposición a diversos factores, que en materia de protección civil se han clasificado en agentes de tipo hidrometeorológico, geológico, sanitario-ecológico, químico-tecnológico y socio-organizativo, que lo someten a diversas situaciones de riesgo, que pueden derivar en el deterioro de su integridad física o patrimonial.
2. Que como ejemplos de las condiciones de riesgo que se derivan del actuar de la naturaleza, encontramos a los sismos, terremotos, erupciones volcánicas, deslizamientos, derrumbes, hundimientos, huracanes, inundaciones, tormentas, sequías, epidemias, plagas, así como la contaminación del suelo, del aire, del agua y de los alimentos; mientras que en las derivadas del actuar del ser humano, se encuentran los incendios, explosiones, fugas toxicas, radiaciones, marchas, manifestaciones, eventos deportivos y musicales, entre otros.
3. Que las condiciones propias de nuestro Estado, como lo son tener alta concentración poblacional, gran infraestructura industrial, comercial y de servicios, ser atravesado por la carretera de mayor tráfico del País, contar con zonas de bastos recursos naturales, tener una posición geográfica propicia para el paso de huracanes tanto del Océano Pacífico como del Océano Atlántico, entre muchas otras, lo someten a riesgos como los de padecer aglomeraciones, explosiones, incendios, derrames de químicos, accidentes viales, inundaciones, sequías y demás situaciones que pueden producir daños a las personas que lo habitan o transitan por él, así como a los bienes públicos.
4. Que en ese sentido, es indispensable identificar las amenazas, a fin de adoptar las medidas que facilitan el otorgamiento de una protección específica frente ellas, que permitan salvaguardar la vida, la integridad física y el patrimonio de las personas, así como su entorno, ante la inminencia o la presencia de catástrofes.
5. Que por ello, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la nueva Ley General de Protección Civil, publicada el seis de junio del presente año, establecen que las autoridades de los tres órdenes de gobierno deben implementar mecanismos de coordinación en la materia, para lo cual se estableció el Sistema Nacional de Protección Civil, como el *"...conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios, a fin de efectuar acciones coordinadas, destinadas a la protección contra los peligros que se presenten y a la recuperación de la población, en la eventualidad de un desastre"*.
6. Que asimismo, por cuanto ve a la prevención, se establece que a través del Sistema Nacional de Protección Civil se debe proteger a las personas y a la sociedad, ante la eventualidad de un desastre, pero también se prevé que es responsable de *"...procurar la recuperación de la población y su entorno a las condiciones de vida que tenían antes del desastre"*; es decir, que ante una situación de desastre, debe encargarse de la recuperación.

7. Que si bien es cierto, las autoridades deben optar por sistemas preventivos que permitan evitar o aminorar los efectos que los agentes perturbadores puedan generar en la población, también lo es que la imposibilidad de prevenirlos en su totalidad y la necesidad de dar respuesta oportuna cuando se presente una situación catastrófica, hacen necesario contar con mecanismos de atención inmediata que permitan restablecer de manera pronta las condiciones previas al acontecimiento, a fin de que las personas puedan continuar con sus actividades sociales y económicas, evitando que su interrupción siga provocando mayores afectaciones.
8. Que para lograr ese restablecimiento de las condiciones previas a las situaciones de desastre, es indispensable contar, entre otros, con recursos económicos suficientes que hagan posible hacer frente a las situaciones, apoyando directamente a las personas y generando la recuperación de los bienes públicos, siendo lo adecuado para ello, la existencia previa de fondos específicos y no la reasignación de partidas presupuestales, cuyo trámite, además de implicar un retraso en la disposición de recursos, puede generar un desequilibrio de las finanzas públicas y el incumplimiento de los planes y programas de gobierno.
9. Que particularmente, por lo que se refiere a la reparación de los daños derivados de un desastre, evidentemente se hace necesario el que las autoridades cuenten con los recursos materiales y humanos para hacer frente a las situaciones, lo cual fue precisado por el Legislador Local en la abrogada Ley de Protección Civil para el Estado de Querétaro de 1992, en cuya fracción X, del artículo 14, refería como una atribución del Consejo Estatal de Protección Civil, la de *“Crear un fondo para la atención de desastres”*.
10. Que en ese sentido, por cuanto ve a la Ley de Protección Civil del Estado de Querétaro, vigente desde el doce de febrero del presente año, si bien es cierto en ella se trató de privilegiar las medidas preventivas, también es verdad que las acciones de atención a las situaciones de desastres siguen conservándose como una prioridad de las distintas autoridades responsables de la protección civil en la Entidad.
11. Que al respecto, la referida Ley en comento dispone lo relativo a la creación de fondos para la atención de desastres, pero con variantes en relación a la Ley abrogada, como la que se refiere a la de no establecer ya como obligación del Consejo la facultad de crear fondos para la atención de desastres, sino que, atendiendo a la naturaleza y a la estructura del mismo, se adecuó la redacción para darle facultades de *“Promover ante las instancias competentes, la creación de fondos necesarios para la prevención y atención de desastres...”* esto es, ante autoridades federales, estatales, municipales, así como organismos públicos y no se hace restrictivo para la atención de desastres de origen natural, sino que se hace extensivo para los de origen antropogénico.
12. Que el dieciséis de abril del presente año, el Consejo Estatal de Protección Civil quedó instalado, estando en plena aptitud para desempeñar la función y las atribuciones que la Ley de la materia le establece, como es lo relativo a la promoción de fondos para la prevención y atención de desastres.
13. Que derivado de la referida atribución, el Consejo Estatal de Protección Civil es el responsable de promover la creación de fondos para la atención de desastres, razón por la cual se estima pertinente exhortar a dicha instancia para que realicen la promoción de los fondos en comento.

Por lo anteriormente expuesto, la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, emite el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE LA QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO, EXHORTA AL CONSEJO ESTATAL DE PROTECCIÓN CIVIL, A PROMOVER LA CREACIÓN DE FONDOS PARA LA PREVENCIÓN Y LA ATENCIÓN DE DESASTRES.

Artículo Único. La Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, respetuosamente exhorta al Consejo Estatal de Protección Civil, para que de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Protección Civil del Estado de Querétaro, promueva ante las instancias competentes, la creación de fondos necesarios para la prevención y atención de desastres.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su aprobación por el Pleno de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro.

Artículo Segundo. Remítase el presente Acuerdo al Consejo Estatal de Protección Civil, para los efectos conducentes.

Artículo Tercero. Envíese el Acuerdo al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga".

LO TENDRÁ ENTENDIDO EL CIUDADANO GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y MANDARÁ SE IMPRIMA, PUBLIQUE Y OBSERVE.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES "CONSTITUYENTES DE 1916-1917" RECINTO OFICIAL DEL PODER LEGISLATIVO, A LOS VEINTE DÍAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOCE.

**ATENTAMENTE
QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
MESA DIRECTIVA**

**DIP. HIRAM RUBIO GARCÍA
PRESIDENTE**
Rúbrica

**DIP. ANTONIO CABRERA PÉREZ
SEGUNDO SECRETARIO**
Rúbrica

PODER LEGISLATIVO

LA QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN XIX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y 81 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, Y

CONSIDERANDO

1. Que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre.
2. Que el artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, reconoce que el Municipio constituye la base de la división territorial, política y administrativa de Querétaro.
3. Que para la planeación y ordenación de los asentamientos urbanos, el Municipio debe atender a lo previsto en el Código Urbano del Estado de Querétaro, cuerpo legal en cuyo artículo número 134 establece que *“Los desarrollos inmobiliarios deberán contar, según su naturaleza, con los servicios urbanos indispensables, tales como áreas destinadas a estacionamiento vehicular, a actividades comerciales, de recreo y de vigilancia en la extensión necesaria, cuando deban existir una o varias de estas áreas a juicio de la autoridad competente”*.
4. Que con fecha 11 de noviembre de 2011, se publicó en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado “La sombra de Arteaga”, la Ley de Estacionamientos Públicos y Servicios de Recepción y Depósito de Vehículos para el Estado de Querétaro, cuyo objeto es el de regular los servicios de estacionamientos públicos de paga así como de recepción, acomodamiento y guarda de vehículos.
5. Que el Reglamento de Estacionamientos para el Municipio de Querétaro, disposición operativa en la materia, establece en su artículo 8, fracción III, que corresponde a la Secretaría de Finanzas Municipal fijar las tarifas que deberán cobrarse por la prestación del servicio de estacionamiento al público; de conformidad con los dictámenes técnicos que al efecto se realicen.
6. Que los estacionamientos Públicos son las áreas destinadas en forma principal a la prestación al público del servicio de recepción, guarda, protección y devolución de vehículos, a cambio de la cuota que señale la tarifa autorizada.
7. Que es un hecho notorio el aumento de tráfico vehicular en la capital del Estado y las consecuencias que dicho fenómeno urbano acarrea para la ciudadanía: congestionamiento, contaminación, pérdida de tiempo productivo, deterioro en la convivencia social, inseguridad y la proliferación de personas dedicadas a la renta de espacios para estacionamientos en las vías públicas, actividad del todo irregular.
8. Que uno de los problemas recurrentes de los queretanos propietarios de un vehículo automotor, es la falta de espacios adecuados para el estacionamiento de éstos, circunstancia especialmente difícil en el Centro Histórico de la Ciudad.

9. Que las tarifas establecidas en los principales establecimientos del centro de la ciudad, en promedio van de los 13 hasta los 25 pesos por la primera hora o fracción de estacionamiento y, en su caso, de 3 pesos con 50 centavos a 10 pesos la hora o fracción siguiente, así como el cobro de una cantidad por concepto de boleto extraviado oscilando entre los 100 y 150 pesos.
10. Que las pensiones o cobro mensual es aún más variable, ésto dependiendo de los horarios de funcionamiento o su infraestructura: si el lugar cuenta con alguna particularidad, como puede ser que el inmueble se encuentre techado, entonces la tarifa se eleva superando en algunos casos los 1,000.00.
11. Que muchas de las personas que acuden al Centro Histórico lo hacen por necesidad de hacer trámites, pago de servicios o incluso a recoger a los hijos de algún plantel educativo y a pesar de que en tales casos no requieren más de una hora para ello, aún así se ven obligados a contratar el servicio de estacionamiento, erogando para ello una cantidad igual a que si hubiesen requerido una hora, circunstancia que no debe pasar desapercibida por la autoridad municipal al momento de fijar una tarifa.
12. Que en el ánimo de apoyar la economía familiar del usuario de estacionamientos, el Ayuntamiento del Municipio de Querétaro debe de considerar todos los aspectos necesarios, apoyados de los dictámenes técnicos que al efecto se realicen, para que las tarifas sean acordes con la necesidad del ciudadano.
13. Que esto será el inicio de un ciclo virtuoso para la ciudad y en especial para el Centro Histórico, pues facilitar el estacionamiento a los ciudadanos que recurrentemente lo visitan, aliviará congestiones, optimizará los tiempos productivos, alentará la sana convivencia social y prevendrá la contaminación ambiental.
14. Que los artículos 13 y 14 del Reglamento de Estacionamientos para el Municipio de Querétaro, prevén la regulación de plazas y centros comerciales que prestan su servicio de estacionamiento, situación que al igual que los estacionamientos ubicados en el Centro Histórico, provocan que las tarifas se encuentren desfasadas, provocando, en consecuencia, un menoscabo al patrimonio de los ciudadanos.
15. Que habiendo identificado esta problemática y su evidente impacto social, estimamos relevante el solicitar al Ayuntamiento del Municipio de Querétaro, una revisión a las tarifas vigentes en los estacionamientos públicos ubicados en el Centro Histórico, así como en las Plazas y Centros Comerciales de la Ciudad.

Que por lo anteriormente expuesto, la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, expide el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE LA QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO, EXHORTA AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO, A REVISAR LAS TARIFAS DE LOS ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES CON GIRO DE ESTACIONAMIENTO PÚBLICO UBICADOS EN EL CENTRO HISTÓRICO, EN PLAZAS Y CENTROS COMERCIALES DE LA CIUDAD DE SANTIAGO DE QUERÉTARO.

Artículo Único. La Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado, respetuosamente exhorta al Ayuntamiento del Municipio de Querétaro, para que en el ámbito de su competencia y facultades, revise las tarifas de los establecimientos comerciales con giro de estacionamiento público que se encuentran en el Centro Histórico, así como en Plazas y Centros comerciales de la Ciudad de Santiago de Querétaro.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. Este Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su aprobación por el Pleno de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro.

Artículo Segundo. Envíese el presente Acuerdo, al Ayuntamiento del Municipio de Querétaro, para que realice lo conducente.

Artículo Tercero. Túrnese el Acuerdo al titular del Poder Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga".

LO TENDRÁ ENTENDIDO EL CIUDADANO GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y MANDARÁ SE IMPRIMA Y PUBLIQUE.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES "CONSTITUYENTES 1916-1917" RECINTO OFICIAL DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, A LOS VEINTE DÍAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOCE.

**ATENTAMENTE
QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
MESA DIRECTIVA**

**DIP. HIRÁM RUBIO GARCÍA
PRESIDENTE**
Rúbrica

**DIP. ANTONIO CABRERA PÉREZ
SEGUNDO SECRETARIO**
Rúbrica

PODER LEGISLATIVO

LA QUINGUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN XIX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y 81 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, Y

CONSIDERANDO

1. Que el 03 de abril de 2012, la Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo, aprobó un Acuerdo adhiriéndose a los similares aprobados por las Legislaturas de los Estados de Michoacán y Oaxaca, mediante los que se exhorta “...al Titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y Alimentación del Gobierno Federal a efecto de que desarrolle e implemente verdaderas políticas públicas que tutelen el derecho de los mexicanos a la protección de la seguridad alimentaria, en este caso, de la producción, consumo y protección del maíz, garantizando con ello el abasto suficiente para los mexicanos; generando de igual forma, los mecanismos institucionales necesarios para la protección del grano en nuestro país con respecto a la importación y distribución del maíz transgénico”.
2. Que el 17 de mayo de 2012, la Legislatura del Estado de Quintana Roo, aprobó un Acuerdo mediante el que, en primer lugar, se adhiere al aprobado por los Congresos de los Estados de Michoacán y Oaxaca, en los que se exhorta al Poder Ejecutivo Federal para que establezca un plan integral para garantizar el consumo de maíz a nivel nacional, mediante el cual se persiga a los especuladores de dicho grano y se asegure el consumo en el corto plazo, a través de la compra de maíz y se fortalezca la producción nacional, privilegiando el desarrollo del mercado interno. En segundo lugar, se adhiere al Acuerdo emitido por las Legislaturas de los Estados de Oaxaca e Hidalgo, mediante los que se exhorta a los titulares de la Secretaría de Economía y de la Procuraduría Federal del Consumidor, a efecto de aplicar los mecanismos necesarios para combatir las prácticas especulativas en el precio del maíz y demás granos de la canasta básica.
3. Que de los referidos Acuerdos, se advierte como tema central en común el reconocimiento de la importancia del maíz como un bien que permite garantizar la suficiencia alimentaria de la Nación y la consecuente necesidad de que las autoridades competentes implementen mecanismos para incentivar una mayor producción y disminuir la importación del producto.
4. Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27, fracción XX, señala que el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.

5. Que en la Resolución 35/70 de la Asamblea General de las Naciones Unidas señala que “*La alimentación es un requisito para la supervivencia y el bienestar de la humanidad y una necesidad humana fundamental*”. En consecuencia, la Organización de las Naciones Unidas y los países miembros, como es el caso de México, reconocen el derecho universal a la alimentación, consistente en que toda persona, en todo momento, debe tener acceso a alimentos, en calidad, cantidad y variedad suficientes para satisfacer sus necesidades, los que deberán estar libres de sustancias nocivas y ser aceptados en su cultura.
6. Que en 2009, dicho organismo señaló que factores como el cambio climático y el crecimiento de las ciudades, ocasionan la disminución de las tierras de cultivo y de las personas que se dedican a ello y tienden a disminuir la disponibilidad de alimentos para la población, lo cual obliga a los gobiernos a que aumenten fuertemente su inversión en el desarrollo y la adquisición de nuevas tecnologías que incrementen el rendimiento de los cultivos, para lograr cubrir la creciente demanda alimentaria.

7. Que existe una fuerte e importante relación entre la salud y el desarrollo económico, ya que nuestro País presenta altos índices de pobreza que se ven reflejados en la deficiente alimentación de gran parte de la población, lo que tiene efectos inmediatos sobre el rendimiento escolar y la salud de ciertos sectores, haciendo necesario incorporar políticas públicas que garanticen la suficiencia alimentaria y el derecho a la alimentación de todo mexicano.
8. Que en ese sentido, recientemente en nuestro Estado, mediante una adición al Artículo 3 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, ha sido reconocido el derecho de los queretanos a la seguridad alimentaria, entendida como el “...*derecho a una alimentación suficiente, nutricionalmente adecuada, inocua y culturalmente aceptable para llevar una vida activa y saludable*” mediante lo cual se obliga a las autoridades estatales a implementar políticas públicas y mecanismos que garanticen esa prerrogativa.
9. Que efectivamente, la seguridad alimentaria es un vértice esencial en el análisis del mantenimiento de las prácticas agrícolas y de la relación que guardan los productores con el mercado.

Al respecto, es importante considerar que el maíz ha sido un alimento de vital importancia a lo largo de la historia, tan es así, que en algunas partes de América la palabra maíz significa “*lo que sustenta la vida*” cuya consistencia fue cambiando hasta convertirse en la planta que actualmente se conoce.

Su cultivo juega un papel primordial en la historia y cultura de México; la producción de maíz puede estar relacionada con un concepto de autosuficiencia y seguridad alimentaria, donde la familia campesina siente mayor certeza de que contará con la cantidad de maíz necesaria para cubrir sus necesidades. Esta certeza cobra un peso importante al interior de las familias rurales en gran medida porque las otras actividades económicas se desarrollan bajo escenarios inciertos e inseguros.

10. Que en la actualidad, el citado grano ocupa un lugar preponderante en los regímenes alimentarios de los mexicanos, ya que es fuente de fibra que aporta proteínas, lípidos y almidones, constituyéndose, por ello, en un elemento base de nuestra alimentación.
11. Que según datos del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), los productores mexicanos cosechan anualmente maíz en 1.1 millones de hectáreas de riego y 6 millones de hectáreas de temporal, y producen 20.58 millones de toneladas anuales. Por otro lado, según datos de la Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios (SFA) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), se estima que para este año, las importaciones de maíz amarillo en México superen las 7.9 millones de toneladas métricas, ya que en México se consumen aproximadamente 11 millones de toneladas métricas anuales de maíz amarillo.
12. Que en razón de lo anterior, se considera conveniente que esta Soberanía se sume a los exhortos formulados por las Legislaturas de los Estados de Hidalgo y Quintana Roo, respecto de la necesidad de implementar políticas públicas que garanticen la suficiencia alimentaria de los mexicanos, mediante una mayor producción y la erradicación de prácticas de especulación en torno al maíz.

Que en atención a lo anteriormente expuesto, esta Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado expide el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE LA QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EXHORTA A AUTORIDADES FEDERALES A GARANTIZAR LA PRODUCCIÓN DE MAÍZ Y ASEGURAR SU CONSUMO EN NUESTRO PAÍS.

Artículo Primero. La Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, se adhiere al Acuerdo de Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo por el que exhorta al Titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y Alimentación del Gobierno Federal, a efecto de que desarrolle e implemente verdaderas políticas públicas que tutelen el derecho de los mexicanos a la protección de la seguridad alimentaria, en este caso, de la producción, consumo y protección del maíz, garantizando con ello el abasto suficiente para los mexicanos; generando de igual forma, los mecanismos institucionales necesarios para la protección del grano en nuestro país con respecto a la importación y distribución del maíz transgénico.

Artículo Segundo. La Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, se adhiere al Acuerdo de Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo, en el que exhorta al Poder Ejecutivo Federal para que establezca un plan integral para garantizar el consumo de maíz a nivel nacional, mediante el cual se persiga a los especuladores de dicho grano y se asegure el consumo en el corto plazo, a través de la compra de maíz y se fortalezca la producción nacional, privilegiando el desarrollo del mercado interno; así como a los titulares de la Secretaría de Economía y de la Procuraduría Federal del Consumidor, a efecto de aplicar los mecanismos necesarios para combatir las prácticas especulativas en el precio del maíz y demás granos de la canasta básica.

Artículo Tercero. La Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, respetuosamente exhorta al titular del Poder Ejecutivo Federal, a generar políticas públicas que garanticen la producción nacional de maíz, en cantidad suficiente para abastecer el consumo de los mexicanos; así como a combatir las prácticas especulativas en el precio y distribución del mencionado grano.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su aprobación por el Pleno de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro.

Artículo Segundo. Envíese el Acuerdo al titular del Poder Ejecutivo Federal, para la adopción de las medidas que estime pertinentes.

Artículo Tercero. Remítase el presente Acuerdo a las Legislaturas de los Estados de Hidalgo y Quintana Roo, para su conocimiento.

Artículo Cuarto. Túrnese el Acuerdo a las demás Legislaturas del País y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para su adhesión al mismo.

Artículo Quinto. Envíese el Acuerdo al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga".

LO TENDRÁ ENTENDIDO EL CIUDADANO GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y MANDARÁ SE IMPRIMA, PUBLIQUE Y OBSERVE.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES "CONSTITUYENTES 1916-1917" RECINTO OFICIAL DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, A LOS VEINTE DÍAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOCE.

**A T E N T A M E N T E
QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
MESA DIRECTIVA**

**DIP. HIRAM RUBIO GARCÍA
PRESIDENTE**
Rúbrica

**DIP. ANTONIO CABRERA PÉREZ
SEGUNDO SECRETARIO**
Rúbrica

PODER LEGISLATIVO

LA QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN XIX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y 81 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, Y

CONSIDERANDO

1. Que la radio y la televisión constituyen una actividad de interés público, por lo tanto el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social, que es la de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana.
2. Que la Ley Federal de Radio y Televisión, en su artículo 5, señala que la radio y televisión, procurarán: *“... I.- Afirmar el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares; II.- Evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud; III.- Contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo y a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana. IV.- Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales...”*
3. Que la televisión es un medio de comunicación que prevalece en la mayoría de los hogares, cada día va teniendo mayor auge y predominio en las familias mexicanas, especialmente los niños y adolescentes son quienes hacen mayor uso de él.
4. Que es indispensable que el contenido de la programación que se transmite en los canales de televisión, vaya dirigido a fomentar valores y principios que ayuden a formar una sociedad basada en el respeto, justicia, lealtad, rectitud, honestidad, confianza, justicia, entre otros.
5. Que bajo ese contexto, consideramos que en la actualidad se transmiten programas que van en contra de la función social de la televisión, donde cada día es más recurrente transmitir imágenes dirigidas a la delincuencia, violencia, muerte, corrupción, drogas, alcohol y sexo, conductas que reflejan que vivimos en una sociedad disfuncional, carente de valores y principios distorsionados.
6. Que en específico, en los canales de mayor audiencia televisiva se transmiten programas que apoyan este tipo de conductas, como es el caso de “Laura” impulsado por Televisa, que es transmitido en el canal principal de dicha televisora, de lunes a viernes y que se proyecta en horarios familiares de mayor *rating* televisivo.
7. Que en este tipo de programas se muestra un estilo de vida en la que refleja la ausencia de valores que hay en las familias, conductas que parecen tan comunes y normales, que pueden ser imitadas por las personas, especialmente los niños y adolescentes, quienes son más susceptibles a ser influenciados por la televisión.
8. Que a pesar de que dichos programas no son dirigidos a la audiencia infantil, es evidente que por los horarios y días en que se transmiten invitan a que los niños y jóvenes vean esta programación existiendo el riesgo de que adopten las conductas, imágenes y actitudes de la gente que se presenta en los mismos, afectando el desarrollo armónico de la niñez y causando confusión en su formación.

9. Que en estos programas no hay ningún tipo de enseñanza, ni valor educativo; ni trae aportaciones positivas a la población; por el contrario, lo que se maneja es el morbo, definido por el Diccionario de la Real Academia Española como: *“morbo (Del lat. morbus). 1. m. enfermedad (alteración de la salud). 2. m. Interés malsano por personas o cosas. 3. m. Atracción hacia acontecimientos desagradables.”*
10. Que de acuerdo a lo que establece la Ley Federal de Radio y Televisión, la Secretaría de Gobernación, es a quien le compete, según lo que establece el artículo 10: *“I. Vigilar que las transmisiones de radio y televisión se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la dignidad personal y a la moral, y no ataquen los derechos de tercero... II. Vigilar que las transmisiones de radio y televisión dirigidos a la población infantil propicien su desarrollo armónico, estimulen la creatividad y la solidaridad humana, procuren la comprensión de los valores nacionales y el conocimiento de la comunidad internacional. Promuevan el interés científico, artístico y social de los niños, al proporcionar diversión y coadyuvar a su proceso formativo...”*
11. Que por medio del presente documento y de acuerdo a las facultades que le confiere la Ley mencionada, exhortamos al Secretario de Gobernación, para efecto de que haga una revisión de los programas que se están transmitiendo en los canales de televisión abierta, y que no aportan ningún tipo de enseñanza, ni respeto a los principios de la moral social, dignidad humana y vínculos familiares.
12. Que es un deber como legisladores vigilar y fomentar que las televisoras cumplan estrictamente con los parámetros y normatividad que las regula, pues si bien es cierto la norma busca promover el desarrollo armónico de la sociedad, la familia, la dignidad humana y los principios, siendo una obligación legal tanto del Poder Ejecutivo Federal, como de los gobiernos estatales y municipales y de los organismos públicos, promover la transmisión de programas de divulgación con fines de orientación social, cultural y cívica, conforme lo establece el artículo 6o. de la Ley Federal de Radio y Televisión.
13. Que en lugar de la transmisión de ese tipo de programas, proponemos se fomente la creación de programas culturales y educativos, que estimulen la creatividad, la integración de la familia, la solidaridad humana, que coadyuven y ayuden a reforzar el proceso formativo de la sociedad mexicana, que requiere de gran atención en la actualidad.

Que en atención a lo anteriormente expuesto, esta Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado expide el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE LA QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EXHORTA AL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN A VIGILAR QUE LA TRANSMISIÓN DE PROGRAMAS NO VAYAN EN CONTRA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA RADIO Y TELEVISIÓN.

Artículo Primero. La Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, exhorta al Secretario de Gobernación a vigilar que la transmisión de programas no vayan en contra de la función pública de la radio y televisión, que es la de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana.

Artículo Segundo. La Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, exhortamos al Secretario de Gobernación para que fomente e impulse programas de divulgación con fines de orientación social, cultural y cívica.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su aprobación por el Pleno de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro.

Artículo Segundo. Envíese el Acuerdo al titular del Poder Ejecutivo Federal, para su conocimiento.

Artículo Tercero. Remítase el presente Acuerdo al titular de la Secretaría de Gobernación, para los efectos correspondientes.

Artículo Cuarto. Tórnese este Acuerdo a las Legislaturas de los Estados de la República y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que si lo consideran conveniente se sumen al mismo.

Artículo Quinto. Remítase el presente Acuerdo al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga".

LO TENDRÁ ENTENDIDO EL CIUDADANO GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y MANDARÁ SE IMPRIMA, PUBLIQUE Y OBSERVE.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES "CONSTITUYENTES 1916-1917" RECINTO OFICIAL DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, A LOS TRECE DÍAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOCE.

A T E N T A M E N T E
QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
MESA DIRECTIVA

DIP. HIRAM RUBIO GARCÍA
PRESIDENTE

Rúbrica

DIP. ANTONIO CABRERA PÉREZ
SEGUNDO SECRETARIO

Rúbrica

PODER LEGISLATIVO

LA QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN XIX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y 81 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, Y

CONSIDERANDO

1. Que el derecho a disponer de un ambiente sano y adecuado, fue reconocido en la Conferencia de Estocolmo sobre el medio ambiente humano, en cuya declaración se establece que *“El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de las condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal, que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el ambiente para las generaciones presentes y futuras...”*.
2. Que este derecho es de amplia extensión, por lo cual el principio de corresponsabilidad es una de las bases para su protección. Dentro del mismo, se encuentra también el de protección de la flora y la fauna, entre otros. En 1992, en la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo, se reafirmó el compromiso de la de Estocolmo, con la cual se propuso establecer una alianza mundial para permitir la cooperación entre todos los actores (Estados, sectores clave de la sociedad y ciudadanía), a fin de lograr acuerdos que respeten la integridad del medio ambiente y el desarrollo.
3. Que el Estado mexicano reconoce este derecho fundamental en el artículo 4º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que *“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar...”*.
4. Que México se encuentra entre los cinco países que concentran el mayor porcentaje de biodiversidad, al abarcar entre un 60 y 70 %; pues el porcentaje de especies conocidas a nivel mundial que existen en nuestro País es del 12%, al vivir en el territorio nacional entre 23,000 y 30,000 mil especies de plantas vasculares.
5. Que de acuerdo con un estudio elaborado por la Organización de las Naciones para la Agricultura y la Alimentación (FAO), nuestro País se ubica en el lugar número doce en cuanto superficie forestal mundial, al contar con 33.5 millones de hectáreas de bosques, 32.11 millones de hectáreas de selvas, 58.08 millones de hectáreas de zonas áridas y semiáridas, 2.58 millones de hectáreas de vegetación hidrófila, 6.95 millones de hectáreas de vegetación inducida y 12.38 millones de hectáreas de pastizales.
6. Que históricamente el desarrollo económico en México se ha dado a costa de y no en armonía con sus recursos forestales, ya que la FAO estima que se pierden entre 350 y 650 mil hectáreas por año, contando actualmente con alrededor del 10% de la superficie original de las selvas altas y cerca de la mitad de la superficie de bosques templados.
7. Que dicha pérdida se debe a factores como la tala ilegal de bosques y selvas, el sobrepastoreo de cabras en zonas áridas, los incendios provocados y el avance de la agricultura y la ganadería.
8. Que la pérdida de estos ecosistemas significa un empobrecimiento desde muchos puntos de vista, se pierden alternativas económicas (productos maderables y no maderables, fauna silvestre), bienes y servicios ambientales (retención de suelo, producción de oxígeno, fijación de carbono, mantenimiento del ciclo del agua) con consecuencias muy costosas como inundaciones y deslaves.

9. Que en el artículo 126 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, se establece la obligación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de la Comisión Nacional Forestal, de promover la elaboración y aplicación de programas e instrumentos económicos que se requieran para fomentar las labores de conservación y restauración de los recursos forestales y las cuencas hídricas.
10. Que en el artículo 127 del mismo ordenamiento jurídico, se establece la obligación de la Comisión Nacional Forestal de formular y ejecutar, en coordinación con los propietarios, programas de restauración ecológica con el propósito de que se lleven a cabo las acciones necesarias para la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los procesos naturales que en ellos se desarrollaban, incluyendo el mantenimiento del régimen hidrológico y la prevención de la erosión y la restauración de los suelos forestales degradados, cuando se presenten procesos de degradación o desertificación, o graves desequilibrios ecológicos en terrenos forestales o preferentemente forestales.
11. Que también, se establece la misma obligación para los propietarios, poseedores usufructuarios o usuarios de terrenos forestales o preferentemente forestales, de realizar las acciones de restauración y conservación pertinentes y en el caso de que éstos demuestren carecer de recursos, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales los incorporará a los programas de apoyo que instrumente, de acuerdo a las asignaciones que para tal fin se contemplen en el Presupuesto de Egresos de la Federación o, en su caso, realizará por su cuenta, con acuerdo de los obligados, los trabajos requeridos.
12. Que por otra parte, en el artículo 158 del ordenamiento mencionado se establece que la prevención y vigilancia forestal estará a cargo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la cual tendrá como función primordial la salvaguarda y patrullaje de los recursos y ecosistemas forestales, así como, la prevención de infracciones administrativas del orden forestal.
13. Que técnicamente, se entiende como restauración, la aplicación de acciones y practicas tendientes a inducir las condiciones originales en el terreno antes de haber sido dañado por un cambio de uso de suelo de terrenos forestales realizado de manera ilegal.
14. Que la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establece que cuando se detecte un daño al ecosistema o sus recursos naturales, la primera medida que se deberá imponer es la restauración del sitio y no la compensación.
15. Que por lo anterior, resulta de gran importancia el que exista una estricta aplicación de la normatividad y se restauren los terrenos afectados por cambios de uso de suelos realizados de manera ilegal.
16. Que la práctica de regularizar los terrenos forestales afectados por cambio de uso de suelo de terrenos forestales, efectuados sin autorización a través de la obligación de imponer medidas de compensación, induce al incumplimiento y omisión de la normatividad, en detrimento de los recursos naturales del sitio afectando al ecosistema.
17. Que las medidas impuestas de compensación no retribuyen al ecosistema el daño causado, ya que estas se realizan solamente con la plantación de ciertos ejemplares, el pago de una sanción económica y sobre todo, al ordenar la restauración de terrenos en áreas distintas al ecosistema afectado.
18. Que esta situación, está provocando que los infractores vean como una alternativa rápida, barata y simple, el realizar un cambio de uso de suelo de terrenos forestales sin autorización, para posteriormente, cubrir una sanción económica mínima o efectuar medidas de compensación que no restauran o restituyen el daño ambiental causado al ecosistema, mucho menos al terreno afectado.

19. Que las medidas de compensación, solamente aplican para aquellos terrenos que cuentan con autorización de cambio de uso de suelo de terrenos forestales pero no para los irregulares, según lo establece la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y su Reglamento.

Que en atención a lo anteriormente expuesto, la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro expide el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE LA QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EXHORTA A LOS TITULARES DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, DE LA COMISIÓN NACIONAL FORESTAL Y DE LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE, A APLICAR, DE MANERA ESTRICTA, LA NORMATIVIDAD EN CUANTO A LA OBLIGACIÓN DE RESTAURAR LOS TERRENOS AFECTADOS POR EL CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES, REALIZADOS DE MANERA ILEGAL.

Artículo Único. La Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, exhorta respetuosamente a los titulares de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de la Comisión Nacional Forestal y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a efecto de que se aplique de manera estricta la normatividad, en cuanto a la obligación de restaurar los terrenos afectados por el cambio de uso de suelo de terrenos forestales, realizados de manera ilegal.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su aprobación por el Pleno de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro.

Artículo Segundo. Remítase el presente Acuerdo a los titulares de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de la Comisión Nacional Forestal y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para los efectos conducentes.

LO TENDRÁ ENTENDIDO EL CIUDADANO GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y MANDARÁ SE IMPRIMA, PUBLIQUE Y OBSERVE.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES “CONSTITUYENTES 1916-1917” RECINTO OFICIAL DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, A LOS TRECE DÍAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOCE.

A T E N T A M E N T E
QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
MESA DIRECTIVA

DIP. HIRAM RUBIO GARCÍA
PRESIDENTE
Rúbrica

DIP. ANTONIO CABRERA PÉREZ
SEGUNDO SECRETARIO
Rúbrica

PODER LEGISLATIVO

LA QUINGUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN XIX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y 81 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, Y

CONSIDERANDO

1. Que el derecho a la educación se encuentra consagrado en el artículo 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en consecuencia, debe constituir una política de Estado que responda y garantice la obligatoriedad, laicidad y el acceso para todos a servicios educativos de calidad con equidad, tendiente a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano.
2. Que en la actualidad existe una revolución tecnológica basada en la informática, que encuentra su principal impulso en el acceso y la capacidad de procesamiento de información sobre todos los temas y sectores de la actividad humana, lo que ha contribuido a que culturas y sociedades se transformen aceleradamente, tanto económica como social y políticamente, con el objetivo fundamental de alcanzar con plenitud sus potencialidades.
3. Que el conjunto de tecnologías que se concentran alrededor de las computadoras personales, de las de la información y de la comunicación, son sin duda, la innovación que más ha influido en el desarrollo de la vida social en todo el mundo, ya que la computación ha enriquecido y mejorado la vida de las personas de muchas maneras; han cambiado la forma de difundir el conocimiento, ya los estudiantes pueden, en segundos, ponerse en contacto con su maestro, asesor o tutor y recibir una respuesta inmediata. Incrementar el acceso a distancia y la capacidad de las computadoras, ha permitido difundir información a través de redes mundiales que crecen constantemente, posibilitando el acceso a innumerables fuentes que antes eran inaccesibles.
4. Que en relación con la necesidad de dar a los estudiantes acceso a un nuevo mundo de información y facilitar la comunicación y la colaboración, sin importar las grandes distancias, las computadoras se han constituido en una poderosa herramienta para ese fin. Al mismo tiempo, Internet brinda un nivel de grandes contenidos educativos sin precedentes a una audiencia muy amplia, fomentando que los profesores compartan los planes de estudio y recursos a nivel mundial.
5. Que hoy en día, los equipos de cómputo ofrecen grandes ventajas para la educación y facilitan el aprendizaje personalizado, ya que el alumno puede desarrollarse a su propio ritmo, en el tiempo que disponga, a la vez que le van proporcionando retroalimentación y ayuda. La informática es importante dentro de la escuela, ya que permite a los alumnos trabajar en ambientes más motivadores y tener herramientas para enfrentar su futuro laboral; de otra manera, serían analfabetos digitales. Para los docentes también es importante, porque a través de ella logran aprendizajes más significativos en los alumnos, a partir de ambientes motivadores en el aula, en virtud que para un alumno no es lo mismo pensar en escribir algo para su maestro como su único lector, que plantear virtualmente un trabajo a más personas.
6. Que los niños y jóvenes que ya tienen acceso a las tecnologías de la información y comunicación, son personas altamente receptivas a los avances en esta materia, relacionándose con instancias e instituciones de soporte, como escuelas y centros de salud, entre otras, lo que les da la oportunidad de ser incluidos a través de programas nacionales como el de habilidades digitales para todos, de la Secretaría de Educación Pública.

7. Que todavía existe una profunda heterogeneidad en torno al acceso a las tecnologías y a su aprovechamiento, debido a situaciones tales como que no hay energía eléctrica en determinados lugares para que puedan funcionar los equipos de cómputo, o bien, que en escuelas donde hay una computadora no están conectadas a Internet, cuestiones que se relacionan con las autoridades y sus prioridades.
8. Que nuestro País tiene un gran déficit en cuanto al acceso a Internet y existe una gran brecha digital que, de acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas, consiste en la diferencia que en su acceso y utilización existe entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, ya que, de acuerdo a datos del Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), en 2010 sólo el treinta por ciento de la población contaba con esa herramienta, en comparación con países como Argentina, Brasil y Chile, que entonces tenían un treinta y seis y cuarenta y cinco, respectivamente, incluso otros como Estados Unidos y Canadá, que para ese mismo año, el setenta y nueve y ochenta y uno por ciento de la población tenía acceso a ella.
9. Que atendiendo a cifras más recientes, como las dadas por el sitio web internacional "Internet World State", especializado en recabar estadísticas sobre el uso mundial de Internet, señala que en diciembre del año 2011, el 36.5% de la población mexicana tenía ya acceso a ella; lo cual, no obstante que es un dato más alentador que el dado por INEGI en 2010, debe considerarse que no tiene el carácter de oficial y sigue demostrando un nivel muy bajo de cobertura, en relación con los otros países.
10. Que a nivel doméstico, la brecha digital puede entenderse como la diferencia en el acceso a Internet y a banda ancha entre personas con acceso a las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) y que sepan utilizarlas, lo cual, no solo establece una diferencia entre unos y otros para acceder a los beneficios que implica este medio, sino que, a la vez, se convierte en un factor que puede ser determinante para que a futuro, los últimos carezcan de cierto tipo de oportunidades.
11. Que el uso de la computadora como medio didáctico en el ambiente escolarizado y el uso de nueva metodología para el proceso enseñanza, es condición necesaria e imprescindible para identificar sus efectos educativos, culturales y laborales dentro de la sociedad.
12. Que es necesario que los gobiernos asuman como uno de sus principales compromisos, el de acercar a las personas herramientas como las computadoras, Internet, la banda ancha y el conocimiento a través de las tecnologías y de las comunicaciones, democratizando así el acceso a la información y a los servicios.
13. Que las escuelas se deben constituir como espacios idóneos para proporcionar a todos los alumnos dichas herramientas, ya que en ellas pueden ponerse a la disposición y al alcance de una mayor cantidad de niños, a quienes debe capacitarse respecto de su uso, a fin de lograr un mejor aprovechamiento que beneficie al proceso de enseñanza-aprendizaje, fomentando su desarrollo integral.
14. Por ello y para dar cumplimiento de mejor manera a la prerrogativa constitucional en materia educativa, como lo mandata la Constitución Federal, que obliga a los gobiernos a fomentar el desarrollo integral de todos los estudiantes, las autoridades estatales responsables de la educación del proceso educativo, desde la aplicación de planes y programas, hasta la infraestructura de los planteles públicos, deben generar condiciones que permitan el acceso universal de los educandos a las computadoras y a Internet.

Por lo anteriormente expuesto, la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, emite la siguiente:

ACUERDO POR EL QUE LA QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EXHORTA AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO A INCREMENTAR LA COBERTURA DE EQUIPOS DE CÓMPUTO Y EL ACCESO A INTERNET, EN LAS ESCUELAS PÚBLICAS DE LA ENTIDAD.

Artículo Único. La Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, respetuosamente exhorta al titular del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado, a que se incremente la cobertura de equipo de cómputo y el acceso a Internet, en las escuelas públicas de la Entidad.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. Este Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su aprobación por el Pleno de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro.

Artículo Segundo. Remítase el Acuerdo al titular del Poder Ejecutivo del Gobierno de Estado, para su conocimiento.

Artículo Tercero. Envíese al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga".

LO TENDRÁ ENTENDIDO EL CIUDADANO GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y MANDARÁ SE IMPRIMA, PUBLIQUE Y OBSERVE.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES "CONSTITUYENTES DE 1916-1917" RECINTO OFICIAL DEL PODER LEGISLATIVO, A LOS TRECE DÍAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOCE.

**ATENTAMENTE
QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
MESA DIRECTIVA**

**DIP. HIRAM RUBIO GARCÍA
PRESIDENTE**
Rúbrica

**DIP. ANTONIO CABRERA PÉREZ
SEGUNDO SECRETARIO**
Rúbrica

PODER LEGISLATIVO

LA QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN XIX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y 81 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, Y

CONSIDERANDO

1. Que la elaboración de normas jurídicas es un ejercicio que debe asumirse con gran sentido de responsabilidad social, por las implicaciones que tiene en los distintos órdenes de la convivencia cotidiana, dentro de una determinada organización humana.
2. Que el derecho a la educación consagrado en el Pacto Federal, se establece como una función social del Estado, con la finalidad de garantizar que todo individuo reciba una educación que, fortalezca el aprecio y el respeto a la dignidad de la persona, lo cual implica que la escuela, siendo el espacio donde primordialmente se hace efectiva dicha prerrogativa, debe contar con condiciones dignas para el buen desarrollo de las actividades de estudiantes y docentes.
3. Que la escuela, como uno de los lugares en el que se pasa gran parte del tiempo, representa una relación vital, al grado de que en ocasiones es llamada nuestra segunda casa; por esta razón, se considera un imperativo social conservarla en condiciones confortables e incluso estéticas, de tal manera que brinde espacios adecuados y dignos para sus ocupantes.
4. Que indudablemente el proceso de enseñanza aprendizaje es afectado por el medio físico de una escuela, que también daña tanto las actitudes como el rendimiento de los alumnos. Mantener una escuela en buen estado, puede producir en ellos un mejor desempeño académico y una apariencia física acorde con las exigencias de un sistema educativo en permanente transformación que, entre otras situaciones, requiere tener condiciones como un impecable estado de limpieza que favorezca los más elevados principios de comportamiento social.
5. Que un plantel pintado adecuadamente, constituye un factor de motivación y de buenas relaciones dentro de la comunidad educativa; la aplicación de colores en los lugares adecuados y en las combinaciones apropiadas conllevan beneficios, pues la experiencia demuestra que crean un aire de limpieza que invita a la pulcritud.
6. Que asimismo, debe considerarse a los centros escolares, como espacios propicios para la formación; deben ser aprovechados para generar un ambiente educativo de corresponsabilidad que lleve a los alumnos a involucrarse en actividades positivas, como de limpieza y reciclaje de desechos, entre otras, que permitan mantener en buen estado a los inmuebles.
7. Que el uso de las aulas y demás instalaciones ocasionan un deterioro natural, que al sumarse a su abandono durante periodos vacacionales, deriva en paredes dañadas, desgaste de pintura, destrucción de muebles, pasillos sucios y cubiertos de basura, entre muchas otras situaciones que se presentan, lo que limita su funcionalidad y que en ocasiones las convierten en lugares poco aptos para llevar a cabo con eficiencia el proceso de enseñanza aprendizaje.

8. Que a fin de preservar las instalaciones escolares, para que conserven las condiciones necesarias de funcionalidad, se hace necesario dar un adecuado y continuo mantenimiento de sus edificios, ejecutando medidas programadas y suficientes que permitan su conservación, a efecto de propiciar condiciones adecuadas de habitabilidad y de uso, sin afectar el desarrollo de las actividades ordinarias que se realizan dentro de ellas.
9. Que habitualmente se realizan actividades de prevención que impiden el deterioro y alargan la vida útil de las citadas instalaciones, además de las pequeñas reparaciones que implican un costo mínimo y mano de obra no calificada que se llevan a cabo coordinadamente con la participación activa y corresponsable de alumnos, maestros y padres de familia.
10. Que no obstante lo anterior, el mantenimiento y reparaciones que implican un gasto mayor generalmente no están contemplados dentro del plan escolar; necesariamente requieren de la colaboración, no solo de los diversos miembros de la comunidad escolar sino de las instancias gubernamentales.
11. Que de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley General de Educación, al igual que la Federación y los Estados, también los Municipios deben concurrir en el financiamiento de los servicios educativos, dentro de los cuales se encuentra lo relativo a dar mantenimiento a las escuelas públicas.
12. Que en ese sentido, por mandato constitucional y legal, las autoridades municipales deben involucrarse en el mantenimiento de las instalaciones escolares, con el propósito de que éstas permanezcan en buenas condiciones, en beneficio de los estudiantes, que merecen contar con espacios sanos, limpios y seguros, para desarrollarse en un ambiente agradable donde puedan realizar sus actividades adecuadamente y hacer efectivo su derecho a la educación; además, el aportar los recursos necesarios para apoyar al mantenimiento de las instalaciones escolares, es una forma en la que las autoridades municipales pueden dar cumplimiento a su obligación en materia educativa.
13. Que asimismo, la participación corresponsable de los alumnos, padres de familia y maestros, como integrantes de la comunidad escolar, puede permitir un mejor aprovechamiento de los recursos materiales que en su caso aporten las autoridades municipales, siendo por demás importante que se les involucre en las actividades que permitan la dignificación de las instalaciones escolares.
14. Que los periodos vacacionales son, sin duda, tiempos muy convenientes para hacer reparaciones mayores a las escuelas, particularmente para pintarlas, sin alterar o interrumpir las actividades propias que ordinariamente se llevan a cabo en su interior, por lo que debe considerarse que sea en éstos, en los que, en un ánimo de colaboración entre autoridades y ciudadanía, se realicen las referidas reparaciones.

Por lo anteriormente expuesto, la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, emite el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE LA QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EXHORTA A LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS 18 MUNICIPIOS DEL ESTADO, A CONTRIBUIR AL MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA ESCOLAR.

Artículo Único. La Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, respetuosamente exhorta a los Ayuntamientos de los 18 Municipios del Estado de Querétaro, para que contribuyan al mantenimiento de la Infraestructura Escolar.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”.

Artículo Segundo. Remítase el Acuerdo a los Ayuntamientos de los 18 Municipios del Estado de Querétaro, para su conocimiento.

Artículo Tercero. Envíese el Acuerdo al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”.

LO TENDRÁ ENTENDIDO EL CIUDADANO GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y MANDARÁ SE IMPRIMA, PUBLIQUE Y OBSERVE.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES “CONSTITUYENTES DE 1916-1917” RECINTO OFICIAL DEL PODER LEGISLATIVO, A LOS TRECE DÍAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOCE.

**ATENTAMENTE
QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
MESA DIRECTIVA**

**DIP. HIRAM RUBIO GARCÍA
PRESIDENTE**
Rúbrica

**DIP. ANTONIO CABRERA PÉREZ
SEGUNDO SECRETARIO**
Rúbrica

PODER LEGISLATIVO

LA QUINGUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN XIX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y 81 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, Y

CONSIDERANDO

1. Que el Consejo Nacional de Población define a la migración como el desplazamiento de personas que cambian su residencia habitual desde una unidad político-administrativa hacia otra o que se mudan de un país a otro, en un periodo determinado.
2. Que la migración es un fenómeno mundial en el que se expresan tanto la libertad del ser humano de moverse por distintos territorios, como la de tomar la decisión de vivir en el lugar donde considere que puede desarrollarse plenamente y cumplir sus expectativas de vida; manifestación, que sin duda, ha tenido un auge significativo en la época actual, propiciada, entre otros aspectos, por la globalización, los medios de comunicación y los medios de transporte.
3. Que datos recabados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), apuntan a que seis de cada diez migrantes viven en países desarrollados, por lo cual considera existe una gran interrelación entre la migración y el desarrollo, pues permite la mejora tanto de las condiciones de países de destino como de los de origen.
4. Que el Fondo de las Naciones Unidas para la Población, cita que entre las causas que motivan la migración se encuentran la búsqueda de una vida mejor para quien emigra y para su familia, las disparidades de ingreso entre una región y otra, así como las políticas laborales y migratorias de los países de origen y destino.
5. Que la búsqueda de oportunidades de trabajo y de mayores ingresos, se ha constituido como la principal causa de la migración internacional, que se intensifica entre más se amplía la diferencia en el ingreso entre los países y en la demanda que de actividades que los locales no alcanzan a cubrir o que no pueden desempeñar, ya sea porque tienen una formación que les permite un mejor trabajo, por el envejecimiento de la población nativa o por alguna otra causa.
6. Que la migración internacional de mexicanos, debe entenderse como una oportunidad de mejorar sus condiciones de vida y las de sus familias, que no tiene por que implicar riesgos ni desventajas, siendo obligación de las autoridades mexicanas proteger sus derechos en el extranjero, mediante la adopción de políticas públicas que lo hagan posible.
7. Que existen grandes beneficios en materia social, cultural y particularmente económica, que de manera constante ha aportado el fenómeno de la migración en el caso de México y de los países de destino de los migrantes mexicanos. Las naciones no siempre han sido capaces de reconocerlos ni de establecer medidas que impidan la violación de los derechos, la marginación y la exclusión de nuestros connacionales.
8. Que no existen datos confiables sobre la cantidad de migrantes mexicanos, sino únicamente estimaciones de algunos organismos, sobre todo particulares, lo que limita la capacidad de las autoridades para conformar políticas públicas que brinden protección adecuada a nuestros connacionales, durante su estancia en el país receptor o en su regreso, así como para proveerlos a ellos y a sus familias, mejores condiciones de vida.
9. Que el gobierno municipal es el ámbito de autoridad más cercano a la población, dándoles mayores facilidades para acceder de manera más eficiente a las cifras reales de migrantes en la población que los integra.
10. Que contar con un número oficial de migrantes en los municipios, puede coadyuvar a tener un entendimiento mejor de las dinámicas de la migración, la realidad de la población migrante y sus familias, facilitando a los tres órdenes de gobierno, construir políticas públicas que incidan en la generación de condiciones para un mejor futuro de nuestros connacionales migrantes y para sus familias.

11. Que sería conveniente que los datos estadísticos que se recaben de los migrantes sean confidenciales y, además, que dicha información no contenga sus direcciones exactas, de manera que pudieran generar temor e inseguridad en su estancia en el país donde radican.
12. Que por lo anterior, se considera indispensable exhortar a los Ayuntamientos de los municipios del Estado, a implementar las medidas necesarias para recopilar información veraz y confiable, sobre la situación de las personas que han migrado a otros países, para que ello permita coadyuvar en gran medida a la creación, o bien, a la adecuada ejecución de políticas públicas a favor de la población queretana que es parte o que es afectada por el fenómeno de la migración.

Por lo anteriormente expuesto, la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, emite el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE LA QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO EXHORTA A LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS 18 MUNICIPIOS DEL ESTADO, PARA QUE RECOPILEN INFORMACIÓN ESTADÍSTICA SOBRE MIGRANTES EN SUS RESPECTIVAS DEMARCACIONES TERRITORIALES.

Artículo Único. La Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, exhorta a los Ayuntamientos de los 18 Municipios del Estado, para que recopilen información estadística sobre los migrantes existentes en sus respectivas demarcaciones territoriales.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. Este Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su aprobación por el Pleno de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro.

Artículo Segundo. Remítase el Acuerdo a los Ayuntamientos de los 18 Municipios del Estado de Querétaro, para que procedan a lo conducente.

Artículo Tercero. Envíese al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga".

LO TENDRÁ ENTENDIDO EL CIUDADANO GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y MANDARÁ SE IMPRIMA Y PUBLIQUE.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES "CONSTITUYENTES DE 1916-1917" RECINTO OFICIAL DEL PODER LEGISLATIVO, A LOS SIETE DÍAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOCE.

**ATENTAMENTE
QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
MESA DIRECTIVA**

**DIP. HIRAM RUBIO GARCÍA
PRESIDENTE**
Rúbrica

**DIP. ANTONIO CABRERA PÉREZ
SEGUNDO SECRETARIO**
Rúbrica

PODER LEGISLATIVO

LA QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN XIX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y 81 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, Y

CONSIDERANDO

1. Que a través de su artículo 4º., la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como garantía individual que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, lo que genera la obligación para el Estado de asegurar el respeto a este Derecho. De igual forma, el mismo artículo establece la responsabilidad de quien provoque daño y deterioro al medio ambiente.
2. Que el pasado 20 de abril de 2010, se reportó un incendio en una plataforma petrolera conocida como "Deepwater Horizon", ubicada en las aguas profundas del Golfo de México, propiedad de la empresa Transocean Ltd. y otorgada en arrendamiento a "British Petroleum (BP)", P.L.C., provocando un extenso derrame de petróleo en el citado lugar.
3. Que dicho suceso tuvo una duración de 87 días, trayendo consigo un derrame masivo de petróleo y contaminando parte de las aguas nacionales e internacionales dentro del Golfo de México y como consecuencia el desequilibrio del ecosistema marítimo, lo que para algunas especies llegó a ser mortal.
4. Que en la plataforma petrolera "Deepwater Horizon" se extraían 8 mil barriles de petróleo diarios; a bordo de ésta también había alrededor de 2.5 millones de litros de diesel. En su momento, la Guardia Costera de los Estados Unidos aseguró que desde el 22 de abril de 2010, el derrame desató un flujo de 1,000 barriles diarios.
5. Que a lo largo del suceso, hubo diversos intentos fallidos para detener el flujo de petróleo, entre ellos fueron utilizados robots submarinos, químicos diluyentes para mantener las partículas dispersas en suspensión y la colocación de una cúpula para tapar las válvulas; inclusive se intentó retener el vertido mediante una mezcla de lodo pesado y cemento.
6. Que posteriormente, el 28 abril del año en comento, la Guardia Costera de los Estados Unidos de Norteamérica anunció que no se derramaban 1,000 barriles al día sino 5,000; sin embargo, en fecha 21 de mayo del propio año, un grupo de científicos estadounidense llamado "Flow Rate Technical Group", emite un informe estableciendo que la cantidad de barriles diarios derramados era de 2,000.
7. Que el 27 de mayo del año indicado, el mismo grupo de científicos afirmó que la cantidad de petróleo derramado por día incrementó. Se estimó que la pérdida rondaba entre los 12 mil y 19 mil barriles diarios.
8. Que desde el 5 de junio de 2010, la BBC de Londres estimó que el derrame diario rondaba los 19 mil barriles diarios. El Director General de British Petroleum, Tony Hayward, aseguró que de esos 19 mil barriles derramados diariamente, se recuperaban alrededor de 10 mil.

9. Que para el 11 de junio del mismo año, el grupo de científicos aludido declaró que el importe del derrame aumenta entre 8 mil y 21 mil barriles diarios, alcanzando una cantidad entre los 20 mil y 40 mil.
10. Que finalmente, para el 16 de julio de la anualidad indicada, se logró detener el flujo de petróleo que se derramaba en el Golfo de México de la mencionada plataforma "Deepwater Horizon". En total, se estima que la pérdida alcanzó los 4.9 millones de barriles.
11. Que la zona afectada por el derrame es aproximadamente de 4,800 km². Por razones obvias, la industria pesquera fue la más afectada. En México, esta industria, junto con las demás actividades primarias, representa alrededor del 2% del Producto Interno Bruto del País.
12. Que de acuerdo al oceanógrafo J. M. Cousteau, el petróleo derramado alcanzaba los diez metros de profundidad, afectando toda la vida acuática de la zona. El referido científico expresó que *"... la concentración de estos productos se acumulan en la cadena de vida y se hallan en todos los animales que dependen de ella"*.
13. Que el responsable del acuario de Atlanta, en Georgia, Greg Bossart, explicó que mientras el petróleo desciende, va acabando con la cadena alimentaria de la vida marina; que en la superficie, los pelícanos y demás aves se ven afectadas por esta ruptura en la cadena alimenticia, pues al no haber comida en la superficie del océano, las aves se ven impedidas para coleccionar sus alimentos.
14. Que a consecuencia del derrame de petróleo en el Golfo de México, diversas especies animales resultaron afectadas. Las primeras fueron encontradas en la costa del Estado de Mississippi; entre ellas, delfines, varias especies de aves marinas y tortugas. Los expertos explicaron que las especies vegetales también se vieron afectadas, debido a que el petróleo forma una capa sobre la superficie marina que impide la entrada de luz, evitando que aquellas especies como las algas, reciban la luz solar que requieren para el proceso de fotosíntesis. Opinan los expertos que los daños de este desastre perjudicará a los peces y a los recursos silvestres en toda América del Norte durante años y tal vez por décadas.
15. Que gracias al reclamo ciudadano, el gobierno de Estados Unidos de Norteamérica y la empresa British Petroleum, emprendieron acciones remediales, como el establecimiento de un fondo de 20 mil millones de dólares para pagar los daños ocasionados a terceros, derivados del accidente. En este caso, la empresa petrolera operaba en instalaciones que cuentan con seguros limitados, de manera que pagaría a quienes demandaran primero y, en caso de que se acabara la responsabilidad debido a que el seguro es limitado, nadie pagaría el daño potencial a las aguas de los mares territoriales mexicanos, que son propiedad de la Nación.
16. Que en virtud de lo expuesto, es conveniente exhortar al honorable Congreso de la Unión para que adecue el marco normativo federal necesario, con la finalidad de que nuestro País pueda contar con un soporte legislativo que le permita reclamar el pago de los daños y perjuicios que se ocasionen al ecosistema marítimo mexicano, ante la ocurrencia de otros incidentes que dañen el medio ambiente, como en el caso del derrame petrolero en el Golfo de México, causado por la compañía "British Petroleum, P.L.C."

Que en atención a lo anteriormente expuesto, la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro expide el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE LA QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO, EXHORTA AL CONGRESO DE LA UNIÓN A REALIZAR LAS REFORMAS NECESARIAS EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL, A EFECTO DE QUE MÉXICO PUEDA EXIGIR EL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS A PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS RESPONSABLES DEL DETERIORO AL ECOSISTEMA MARÍTIMO.

Artículo Único. La Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado, respetuosamente exhorta al Congreso de la Unión, a llevar a cabo las reformas que requiera la legislación federal, con la finalidad de que nuestro País cuente con el soporte legislativo adecuado que le permita exigir el pago de daños y perjuicios ocasionados por personas físicas o jurídicas responsables por el deterioro al ecosistema marítimo.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su aprobación por el Pleno de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro.

Artículo Segundo. Remítase este Acuerdo al Congreso de la Unión, para los efectos conducentes.

Artículo Tercero. Envíese al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”.

LO TENDRÁ ENTENDIDO EL CIUDADANO GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y MANDARÁ SE IMPRIMA, PUBLIQUE Y OBSERVE.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES “CONSTITUYENTES 1916-1917” RECINTO OFICIAL DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, A LOS TRECE DÍAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOCE.

**A T E N T A M E N T E
QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
MESA DIRECTIVA**

**DIP. HIRAM RUBIO GARCÍA
PRESIDENTE**

Rúbrica

**DIP. ANTONIO CABRERA PÉREZ
SEGUNDO SECRETARIO**

Rúbrica

PODER LEGISLATIVO

LA QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN XIX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y 81 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, Y

CONSIDERANDO

1. Que la elaboración de la norma jurídica es una actuación que debe asumirse con gran sentido de responsabilidad social, por las implicaciones que tiene en los distintos órdenes de la convivencia cotidiana dentro de una determinada organización humana.
2. Que los servicios públicos deben prestarse en forma continua, por lo que su otorgamiento requiere de una ágil y autónoma operación que facilite la satisfacción de las necesidades humanas, tanto individuales como colectivas, precisas para mejorar la calidad de vida de la sociedad.
3. Que para el caso de la Cultura, en atención a los deberes del Estado, el Instituto Queretano de la Cultura y las Artes, tutela y convierte a parámetros operativos, las facultades y funciones que se requieren para hacer realidad los fines, principios y valores plasmados en la Constitución Política del Estado de Querétaro, como razón política fundamental de la administración pública en materia de cultura.
4. Que de igual forma, la difusión, educación y actividad comercial del arte en nuestro País es muy poca. La lectura es parte fundamental para el ser humano, pues enriquece sus conocimientos y promueve su aprendizaje y lingüística. En buena medida, los conocimientos que adquiere un estudiante le llegan por este medio, por lo que el fomento a la lectura debe ser una premisa en las autoridades.
5. Que hoy en día vivimos en un mundo globalizado, habitado por más de 6,200 millones de personas, de las cuales, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), solamente 1,155 millones tienen acceso a una educación formal en sus diferentes grados, niveles y modalidades; en contraste, 876 millones de jóvenes y adultos son considerados analfabetos y 113 millones de niños en edad escolar se encuentran fuera de las aulas de las escuelas por diversas circunstancias.
6. Que la misma Organización, manifiesta que en México únicamente el 2% de su población tiene el hábito de la lectura.
7. Que en este sentido, se considera que las autoridades en la materia deben trabajar conjuntamente y regular de forma eficaz el fomento, los espacios y la dignificación de ciudadanos dedicados a las artes, para dar mejores oportunidades de desarrollo social y económico a estas personas que forman parte de nuestro Estado y, a la vez, concientizar, sensibilizar e informar al sector privado sobre la importancia de valorar y apreciar las actividades artísticas y de entretenimiento.
8. Que por los argumentos anteriormente vertidos, se estima pertinente realizar un respetuoso exhorto al titular del Instituto de la Cultura y las Artes del Estado de Querétaro, a efecto de que se encuentren los mecanismos necesarios para lograr la valorización de las personas dedicadas a las actividades relacionadas con la cultura y las artes en nuestro Estado.

Por lo anteriormente expuesto, la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, emite el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE LA QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO, EXHORTA AL TITULAR DEL INSTITUTO QUERETANO DE LA CULTURA Y LAS ARTES, A REALIZAR UNA EFECTIVA DISTRIBUCIÓN DE ESPACIOS Y PROGRAMAS CULTURALES Y ARTÍSTICOS, EN BENEFICIO DE ARTISTAS Y TRABAJADORES DEL ENTRETENIMIENTO EN EL ESTADO.

Artículo Único. La Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, exhorta respetuosamente al titular del Instituto Queretano de la Cultura y las Artes, para que se realice de manera efectiva la distribución de espacios y programas culturales y artísticos, en beneficio de los artistas y los trabajadores del entretenimiento en el Estado, propiciando su dignificación y fomentando su empleo, a través de la difusión.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su aprobación por el Pleno de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro.

Artículo Segundo. Remítase el Acuerdo al titular del Instituto Queretano de la Cultura y las Artes, para que proceda a lo conducente.

Artículo Tercero. Envíese el Acuerdo al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga".

LO TENDRÁ ENTENDIDO EL CIUDADANO GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y MANDARÁ SE IMPRIMA Y PUBLIQUE.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES "CONSTITUYENTES DE 1916-1917" RECINTO OFICIAL DEL PODER LEGISLATIVO, A LOS TRECE DÍAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOCE.

**ATENTAMENTE
QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
MESA DIRECTIVA**

**DIP. HIRAM RUBIO GARCÍA
PRESIDENTE**
Rúbrica

**DIP. ANTONIO CABRERA PÉREZ
SEGUNDO SECRETARIO**
Rúbrica

PODER LEGISLATIVO

LA QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN XIX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y 81 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, Y

CONSIDERANDO

1. Que la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en julio de 2010, durante su sexagésimo cuarto periodo de sesiones, declara en la resolución A/64/L.63/REV.1, el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos, sustentándolo en la preocupación que existe por el hecho de que aproximadamente 884 millones de personas carecen de acceso al agua potable y más de 2,600 millones de personas no tienen acceso al saneamiento básico; alarma porque cada año fallecen aproximadamente 1,5 millones de niños menores de 5 años y se pierden 443 millones de días lectivos a consecuencia de enfermedades relacionadas con el agua y el saneamiento; reconoce la importancia de disponer de agua potable y saneamiento en condiciones equitativas como componente integral de la realización de todos los derechos humanos y reafirmando la responsabilidad de los Estados de promover y proteger los citados derechos, que son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí, mismos que deben tratarse de forma global, justa, equitativa, en pie de igualdad y recibir la misma atención.
2. Que el reconocimiento del derecho al agua y al saneamiento como un derecho humano, se emite como resultado del compromiso contraído por la comunidad internacional de cumplir plenamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como por la determinación de los Jefes de Estado y de Gobierno, expresada en la Declaración del Milenio¹⁵, de reducir, para el año 2015, la mitad de la proporción de la población que carezca de acceso al agua potable, que no pueda costearlo o que no tenga acceso a los servicios básicos de saneamiento, según lo convenido en el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (*“Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo”*).
3. Que sabemos y así lo reafirma el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que el agua es el componente principal de la materia viva y un elemento indispensable para el bienestar social y el desarrollo económico del País. Constituyéndose como un recurso limitado que debe cuidarse y aprovecharse, ya que para encontrar los mantos acuíferos y extraer el vital líquido se requiere de capital humano y equipo especializados para excavar a grandes profundidades y/o movilizarla por trayectos cada vez más largos, lo cual presiona a alzar sus costos de producción.
4. Que en el Encuentro Regional de Redes de Saneamiento Sostenible, llevada a cabo en Lima, Perú, en octubre de 2010, en relación con el *“Panorama Nacional: Agua y saneamiento en México”*, en cuanto al tema de las tarifas y financiamiento se señaló que en *“México las tarifas de agua potable se fijan de diferente manera a nivel municipal, resultando en una amplia fluctuación en los niveles y en las estructuras tarifarias, desde proveedores que recuperan completamente todos los costos a aquellos que ni siquiera cubren sus costos de operación. El sector, en su conjunto, no logra generar suficientes ingresos como para cubrir todos los costos. Las inversiones son financiadas por subsidios federales (56% en 2003), subsidios estatales (13%), desarrolladores del sector vivienda (22%) y otras fuentes (9%), incluyendo el auto financiamiento, los créditos y los subsidios municipales. Los subsidios federales son canalizados a través de diversos programas, incluyendo programas específicos para el sector gestionados por la CONAGUA y el Fondo de Apoyo a la Infraestructura Social (FAIS), el cual transfiere a las municipalidades ciertos ingresos fiscales que pueden ser utilizados a discreción de éstas en distintos sectores de infraestructura. La inversión privada en el sector de agua potable y saneamiento es muy reducida y se limita principalmente a esquemas de construcción-operación-transferencia para plantas de tratamiento de aguas servidas”*.

5. Que los organismos internacionales recomiendan que el gasto en servicios de agua y saneamiento no supere un determinado porcentaje del ingreso del hogar, el cual no debe exceder del 3%. Además, señalan los factores que afectan el costo del agua potable, entre los principales se encuentra: la necesidad de tratar el agua para transformarla en agua potable, es decir, factores relacionados con la calidad del agua en la fuente; necesidad de transportar el agua desde la fuente hasta el punto de consumo; y la necesidad de almacenar el agua en los períodos en que esta abunda para usarla en los periodos de escasez.
6. Que en Querétaro, en fecha 13 de marzo de 1980, se publica en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga” el Decreto mediante el cual se crea el Organismo Público Descentralizado denominado Comisión Estatal de Aguas.

El citado Decreto establece que dicho Organismo será coordinador y coadyuvante con autoridades federales, estatales y municipales en todas las actividades que tengan que ver con la planeación, estudios, proyectos, construcción y operación de sistemas o instalaciones en donde se utilice agua, para beneficio de los habitantes del Estado de Querétaro.

7. Que asimismo, en el acuerdo de reestructuración tarifaria de la Comisión Estatal de Aguas de Querétaro, publicado el 30 de marzo de 2007 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”, refleja el crecimiento en el padrón de usuarios de la Comisión Estatal de Aguas, ya que en los últimos años ha sido considerable su crecimiento, pues impacta de forma natural en la demanda, surgiendo con ello la necesidad de ampliar la infraestructura hidráulica y sanitaria para generar factibilidades de agua a los nuevos usuarios; lo anterior, con un efecto financiero que debe asumir el organismo operador, teniendo como soporte único lo que su sistema recaudatorio le permite ingresar.
8. Que por otra parte, en el Código Urbano del Estado de Querétaro, se dispone que una de las atribuciones de la Comisión Estatal de Aguas, a través de su Consejo Directivo, es aprobar las tarifas para el cobro de los derechos por la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, saneamiento y disposición de sus aguas residuales o tratadas, así como de los demás servicios relacionados con aquellos, incluyendo las contribuciones que deberán aportar los beneficiados por la realización de las obras que se requieren.
9. Que es importante que exista, en el caso del Estado de Querétaro, una determinación clara y definida por parte de las autoridades competentes, de las tarifas que deben pagar quienes reciben el servicio de agua potable y saneamiento, entre otros, con la finalidad de proveerles certeza jurídica, pues la falta de conocimiento en la determinación de las tarifas puede ocasionar, cobros excesivos por dichos servicios, sin que el gobernado pueda impugnarlos adecuadamente.
10. Que resulta indispensable que la Comisión Estatal de Aguas, lleve a cabo la publicación oportuna del documento en el que se aprueben las tarifas de cobro por los servicios que presta, incluyendo los parámetros considerados para la conformación de las mismas.
11. Que como legisladores, estamos comprometidos en buscar el beneficio social para los grupos más vulnerables de nuestra Entidad; por ello, debemos ocuparnos de que prevalezca la transparencia en los pagos de los servicios que reciben estos sectores de la población, para que tengan la certeza de que pagan lo justo por ellos.

Que en atención a lo anteriormente expuesto, la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro expide el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE LA QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EXHORTA AL VOCAL EJECUTIVO DE LA COMISIÓN ESTATAL DE AGUAS, A PUBLICAR LAS TARIFAS DE COBRO POR LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO.

Artículo Único. La Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, respetuosamente exhorta al Vocal Ejecutivo de la Comisión Estatal de Aguas, a publicar oportunamente el documento en el que se aprueban las tarifas para el cobro a los usuarios de los derechos por la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, debiendo incluir los parámetros que sirvieron de base para la conformación de las mismas.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su aprobación por el Pleno de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro.

Artículo Segundo. Aprobado el presente Acuerdo, remítase al Vocal Ejecutivo de la Comisión Estatal de Aguas, para los efectos correspondientes.

Artículo Tercero. Envíese el Acuerdo al titular del Poder Ejecutivo del Estado para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga".

LO TENDRÁ ENTENDIDO EL CIUDADANO GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y MANDARÁ SE IMPRIMA Y PUBLIQUE.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES "CONSTITUYENTES 1916-1917" RECINTO OFICIAL DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, A LOS TRECE DÍAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOCE.

A T E N T A M E N T E
QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
MESA DIRECTIVA

DIP. HIRAM RUBIO GARCÍA
PRESIDENTE
Rúbrica

DIP. ANTONIO CABRERA PÉREZ
SEGUNDO SECRETARIO
Rúbrica

PODER LEGISLATIVO

LA QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN XIX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y 81 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, Y

CONSIDERANDO

1. Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4º., otorga el derecho a toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, lo que conlleva la responsabilidad de la sociedad a cuidar el entorno; además de la obligación del Estado en sus tres niveles de gobierno, de crear programas y asignar presupuesto tendiente a la conservación del medio ambiente.
2. Que de igual forma, el artículo 5º. de la Constitución Política del Estado de Querétaro, refrenda la obligación estatal y de los habitantes de proteger el medio ambiente.
3. Que al paso de los años, a cobrado importancia el tema de la protección a los recursos naturales, la escasez de los mismos, el cambio climático, entre otros, esto debido a la falta de cultura ambiental.
4. Que por eso es menester comprometernos con el medio ambiente para cumplir con el objetivo de conservar la vida presente y futura, ya que estamos comprometiendo gravemente la sobrevivencia de las generaciones futuras.
5. Que para lograr lo anterior, es necesario crear conciencia fomentando la cultura del reciclaje, la racionalización de los recursos y en general el respeto a nuestro entorno natural, no solo por el bienestar de los seres humanos, sino por todos los seres vivos que conforman los ecosistemas de los cuales somos parte.
6. Que esta Legislatura considera preciso crear la “Medalla y Diploma al Mérito Ecológico” instituyéndola como un reconocimiento a las acciones de quienes se preocupan por preservar el medio ambiente y a la vez reconocer a quienes se distinguen por un trabajo ecológico y constante en beneficio de la sociedad queretana.
7. Que a lo largo de la historia del Estado de Querétaro, han brillado algunos habitantes por su servicio a favor de la comunidad queretana ya sea en el ejercicio de su profesión, o bien, mediante una labor altruista.
8. Que a fin de elegir cada año a la persona a quien deba otorgarse la presea en cita, la Legislatura del Estado de Querétaro, analizará y valorará los meritos de los candidatos que sean propuestos para tal efecto, bajo los lineamientos que la propia Comisión de Desarrollo Sustentable estime pertinentes.

Que en atención a lo anteriormente expuesto, la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, expide el siguiente:

DECRETO POR EL QUE SE CREA LA “MEDALLA DE HONOR AL MÉRITO ECOLÓGICO” DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

Artículo Primero. Se crea la “Medalla de Honor al Mérito Ecológico” del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, para reconocer una conducta o trayectoria ejemplar de queretanos en el fortalecimiento de las instituciones que promueven la instauración de una cultura ecológica y ambientalista adecuada en servicio de nuestra sociedad.

Artículo Segundo. La Comisión de Desarrollo Sustentable de la Legislatura del Estado de Querétaro, a nombre del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, convocará al registro de los candidatos a obtener la “Medalla de Honor al Mérito Ecológico”, el cual se llevará a cabo entre los días 1º al 31 de julio de cada año.

Artículo Tercero. La Comisión de Desarrollo Sustentable se encargará de la discusión y valoración de los méritos de los candidatos que podrán proponer el Gobernador del Estado de Querétaro, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, los Diputados de la Legislatura del Estado de Querétaro, las Universidades e Institutos de Educación Superior ubicados en el Estado de Querétaro, las organizaciones de la sociedad civil queretana o cualquier otra institución dedicada al medio ambiente en nuestra Entidad, para elegir a quien o quienes deban ser galardonados con la mencionada presea.

La Dirección de Investigación y Estadística Legislativa, llevará el registro de las personas condecoradas. Previo a la ceremonia de otorgamiento de las insignias, las mantendrá bajo su resguardo.

Artículo Cuarto. La “Medalla de Honor al Mérito Ecológico” del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, se otorgará por acuerdo tomado en sesión del Pleno de la Legislatura, entre los días 15 al 31 de agosto de cada año, previo dictamen de la Comisión de Desarrollo Sustentable.

Artículo Quinto. Para reconocer la aportación al cuidado del medio ambiente, la medalla será impuesta en sesión solemne del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, durante el mes de noviembre de cada año en el marco del día mundial de la ecología.

Artículo Sexto. El galardón “Medalla de Honor al Mérito Ecológico” del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, estará integrado por una medalla dorada pendiente de una cinta de seda color verde, para fijarse al cuello, midiendo 60 milímetros de diámetro y 05 milímetros de grosor, la cual contendrá en el anverso en relieve, sin color, la imagen de un paisaje queretano, en el centro la inscripción “Medalla de Honor al Mérito Ecológico” seguida del año de entrega de la presea y en el reverso, en relieve sin color, el escudo del Estado de Querétaro y la leyenda de la Legislatura que corresponda; y un Diploma alusivo con las firmas del Presidente y Primer Secretario de la Mesa Directiva, acompañadas por las firmas del Presidente y Secretario de la Comisión de Desarrollo Sustentable.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su aprobación por el Pleno de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro.

Artículo Segundo. Envíese el presente Decreto al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”.

LO TENDRÁ ENTENDIDO EL CIUDADANO GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y MANDARÁ SE IMPRIMA Y PUBLIQUE.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES “CONSTITUYENTES 1916-1917” RECINTO OFICIAL DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, A LOS TRECE DÍAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOCE.

A T E N T A M E N T E
QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
MESA DIRECTIVA

DIP. HIRAM RUBIO GARCÍA
PRESIDENTE
Rúbrica

DIP. ANTONIO CABRERA PÉREZ
SEGUNDO SECRETARIO
Rúbrica

PODER LEGISLATIVO

LA QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN XIX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y 81 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, Y

CONSIDERANDO

1. Que según el Diccionario Porrúa de la Lengua Española, la medicina es la ciencia y arte de conocer, prevenir, aliviar y curar las enfermedades. Es la ciencia dedicada al estudio de la vida y la muerte del ser humano e implica el arte de ejercer tal conocimiento técnico para el mantenimiento y recuperación de la salud, aplicándolo al diagnóstico, tratamiento y prevención de los padecimientos.
2. La práctica de la medicina, combina tanto la ciencia como el arte de aplicar el conocimiento y la técnica para ejercer un servicio de salud. La labor de los profesionales de esta materia, tiene como finalidad ser honorable, asequible, justa y equitativa, respetando las opciones y dignidad de las personas.
3. Que a lo largo de la historia de nuestro Estado, han brillado algunos de sus habitantes por su servicio a favor de la comunidad, en el ejercicio de la profesión de la medicina. Tal es el caso del Dr. Pedro Alcántara Escobedo y Aguilar, quien nació en la ciudad de Querétaro el 19 de octubre de 1798. La dedicación y notable aprovechamiento que demostró en su educación primaria, hicieron que sus padres, muy pobres, lo llevaran al colegio de San Francisco Javier como alumno externo, destacando de forma notable en sus estudios. Ahí, demostró su excepcional talento al sustentar con honores dos oposiciones: gramática y lenguas latinas; honor nunca antes concedido a un alumno externo que no estudiaba para sacerdote.
4. Que acudió en la ciudad de México a la Academia de Cirugía para obtener el Título de Cirujano y al Hospital de San Andrés para lograr el de Médico. Ejerció como cirujano a los 20 años de edad y como Médico en 1822, obteniendo inmediatamente el empleo de Practicante Mayor del propio hospital. En 1824 la marejada política provocó el cierre de la Academia de Cirugía; lo cual obligó a proyectar la creación de una Escuela de Medicina, anhelo al cual dedicó más de la mitad de su vida. Dos acontecimientos lo hicieron posible: su amistad con don Valentín Gómez Farías y el haber salvado de grave enfermedad a la esposa del General Antonio López de Santa Ana. Poco después, su gran proyecto se concretó en 1836, al abrir sus puertas la Escuela de Medicina y Cirugía en el Convento de Betlemitas.
5. Que en 1841, el ilustre médico, asociado con otros nobles profesionistas, compraron el palacio de la Santa Inquisición para ubicar ahí su escuela; lugar donde funcionó más de un siglo, para ser trasladada posteriormente a la Ciudad Universitaria.
6. Que el Doctor Escobedo fue maestro de Cirugía Operatoria y de Patología Externa; luego Vice rector y después Rector de la Escuela. A sus discípulos no sólo les comunicaba sus sabias lecciones sino que, con el producto de su sueldo, compraba libros e instrumentos que repartía entre aquéllos. A su costa, editó la Farmacopea Mexicana, obra que escribió en su totalidad el Doctor Leopoldo Río de la Loza, primera en su tipo en México.
7. Que fue nombrado socio de las Academias Médicas de Madrid y de París; miembro de la compañía Lancasteriana de Literatura de San Juan Letrán y del Ateneo Mexicano, así como de un sinnúmero de asociaciones. Se desempeñó como diputado y después como senador de la República.

8. Que con padecimientos cardíacos se trasladó a Jalapa, donde falleció el 26 de enero de 1844. Su cadáver fue llevado a México para ser enterrado con los correspondientes honores.
9. Que el 13 de mayo de 1904, el Congreso del Estado de Querétaro determinó honrar la memoria del ilustre queretano Pedro Alcántara Escobedo y Aguilar, nombrando al pueblo de Arroyo Seco, perteneciente al Distrito de San Juan del Río, como Pedro Escobedo.
10. Que tomando como ejemplo el trabajo y la dedicación de este gran hombre, esta Legislatura estima oportuno crear la Medalla de Honor "Dr. Pedro Escobedo" del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, instituyéndola como un reconocimiento al trabajo de la medicina y acrecentar tan loable labor a favor de la sociedad queretana, ya que nuestro deber como legisladores es proponer acciones que distingan a quienes procuren servir desde su profesión con esmero y dedicación, como norma permanente.
11. Que a fin de elegir cada año a la persona a quien deba otorgarse la presea en cita, la Legislatura del Estado de Querétaro, analizará y valorará los méritos de los candidatos que sean propuestos para tal efecto, bajo los lineamientos que la Comisión de Salud y Población estime pertinentes.

Que en atención a lo anteriormente expuesto, la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro expide el siguiente:

DECRETO POR EL QUE SE CREA LA MEDALLA DE HONOR "DR. PEDRO ESCOBEDO" DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

Artículo Primero. Se crea la Medalla de Honor "Dr. Pedro Escobedo" del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, para reconocer la conducta o trayectoria ejemplar de queretanos, en el desarrollo ético y profesional del ejercicio de la medicina.

Artículo Segundo. La Comisión de Salud y Población de la Legislatura del Estado de Querétaro, a nombre del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, convocará anualmente al registro de los candidatos, lo que se llevará a cabo entre los días 15 de junio al 15 de julio de cada año.

Artículo Tercero. La Comisión de Salud y Población, se encargará de la discusión y valoración de los méritos de los candidatos que podrán ser propuestos por el Gobernador del Estado de Querétaro, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, los Diputados de la Legislatura del Estado de Querétaro, las Universidades e Institutos de Educación Superior ubicados en el Estado de Querétaro, las organizaciones de la sociedad civil queretana o cualquier otra institución que represente la atención profesional en nuestra Entidad, para elegir a quien deba ser galardonado con la mencionada presea.

La Dirección de Investigación y Estadística Legislativa, llevará los registros de las personas condecoradas. Previo a la ceremonia de otorgamiento de las insignias, las mantendrá bajo su resguardo.

Artículo Cuarto. La Medalla de Honor "Pedro Escobedo" del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, se otorgará por acuerdo tomado en sesión del Pleno de la Legislatura, entre los días 1 al 30 de septiembre de cada año, previo dictamen de la Comisión de Salud y Población.

Artículo Quinto. Para reconocer la aportación que se hace en función del esmero, dedicación y profesionalismo en el desarrollo de tan noble profesión, la medalla será otorgada en sesión solemne del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, durante el mes de octubre de cada año en el marco del día del médico.

Artículo Sexto. El galardón Medalla de Honor “Dr. Pedro Escobedo” del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, estará integrado por una medalla dorada pendiente de una cinta de seda color rojo, para fijarse al cuello, midiendo 60 milímetros de diámetro y 05 milímetros de grosor, la cual contendrá en el anverso, en relieve, sin color, la imagen de un profesional de la medicina, en el centro la inscripción “Medalla de Honor Dr. Pedro Escobedo” seguida del año de entrega de la presea y en el reverso, en relieve, sin color, el escudo del Estado de Querétaro, la leyenda de la Legislatura que corresponda; y un Diploma alusivo con las firmas del Presidente y Primer Secretario de la Mesa Directiva, acompañadas por las firmas del Presidente y Secretario de la Comisión de Salud y Población.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su aprobación por el Pleno de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro.

Artículo Segundo. Envíese el presente Decreto al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”.

LO TENDRÁ ENTENDIDO EL CIUDADANO GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y MANDARÁ SE IMPRIMA, PUBLIQUE Y OBSERVE.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES “CONSTITUYENTES 1916-1917” RECINTO OFICIAL DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, A LOS VEINTICUATRO DÍAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOCE.

A T E N T A M E N T E
QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
MESA DIRECTIVA

DIP. HIRAM RUBIO GARCÍA
PRESIDENTE
Rúbrica

DIP. LUIS ANTONIO RANGEL MÉNDEZ
PRIMER SECRETARIO
Rúbrica

PODER LEGISLATIVO

LA QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN XIX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y 81 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, Y

CONSIDERANDO

1. Que la enfermería es una profesión cuyo principal objetivo es el cuidado especializado del ser humano en el proceso salud-enfermedad, así como la recuperación del paciente. Quien desempeña esta actividad es un ente proveedor de servicios de salud, realiza un acto personal, ético, creativo y solidario a las personas y exige una amplia preparación, técnica, científica y humana, para brindar una atención de calidad.
2. Que esta actividad significa vocación, ya que su único propósito es el bien del paciente y de la sociedad, lo que implica que la ética y el profesionalismo constituyen su fundamento, lo que la convierte en una de las labores más generosas, nobles y humanitarias que realiza el ser humano.
3. Que Florence Nightingale nació en Florencia, Italia, el 12 de mayo de 1820. En 1837 empezó a visitar las viviendas de personas pobres y enfermas tratando de apoyarlas a mitigar sus penas; conducta que no era bien vista por sus padres, porque prefería hacer visitas a los enfermos y desprotegidos que acudir a fiestas o reuniones de sociedad.

Al llegar a los 23 años descubre su vocación, comunicando a sus padres su deseo de convertirse en enfermera, encontrando fuerte oposición a ello, debido a que esta profesión no era bien vista en la sociedad y se le relacionaba con las mujeres de clase trabajadora.

En 1852 consiguió trabajo de administradora en un pequeño sanatorio para damas inválidas en Londres, en el que pudo demostrar su eficiencia y capacidad, transformándolo en uno de los mejores hospitales de Inglaterra.

Entre los grandes aportes que realizó a la organización del trabajo en la salud, se encuentra el desarrollo de una fórmula modelo de estadística hospitalaria, para que los centros de atención médica recolectaran datos confiables de natalidad, morbilidad y sus causas; aprovechó sus conocimientos en matemáticas e inventó un sistema de logaritmos y uno de representación gráfica de datos denominado el Diagrama de Área Polar. Su libro notas de hospital se convirtió en un libro de texto para enfermeras, traducido a multitud de idiomas. Otra gran aportación fue la introducción de enfermeras entrenadas para el cuidado de enfermos a domicilio en Inglaterra y en Irlanda, a partir de 1860. Esto significó que los enfermos pobres podrían acceder a ser cuidados por personal capacitado; dicha innovación es vista como el antecedente del Servicio Nacional de Salud Británico. Amén de lo anterior, sin duda alguna, la mejor contribución de Florence Nightingale fue su rol en la fundación de la enfermería moderna como profesión, permaneciendo hasta nuestros días. En ésta, estableció los parámetros de compasión, dedicación al cuidado del paciente, diligencia y cuidado en la administración hospitalaria.

En 1908, le otorgaron la medalla al mérito, honor rara vez otorgado a una mujer, falleciendo el 13 de agosto de 1910, a la edad de 90 años.

Su trabajo sirvió como inspiración a Henri Dunant, fundador de la Cruz Roja y autor de las propuestas humanitarias adoptadas por la Convención de Ginebra.

4. Que tomando como ejemplo el trabajo y dedicación de tan gran mujer, esta Legislatura estima oportuno crear la Medalla de Honor "Florence Nightingale" del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, instituyéndola como un reconocimiento al trabajo de la enfermería y acrecentar tan loable labor a favor de la sociedad queretana, ya que es nuestro deber como legisladores proponer acciones que distingan a quienes procuren servir desde su profesión, con esmero y dedicación, como norma permanente.
5. Que a fin de elegir cada año a la persona a quien deba otorgarse la presea en cita, la Legislatura del Estado de Querétaro, analizará y valorará los méritos de los candidatos que sean propuestos para tal efecto, bajo los lineamientos que la Comisión de Salud y Población estime pertinentes.

Que en atención a lo anteriormente expuesto, la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro expide el siguiente:

DECRETO POR EL QUE SE CREA LA MEDALLA DE HONOR "FLORENCE NIGHTINGALE" DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

Artículo Primero. Se crea la Medalla de Honor "Florence Nightingale" del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, para reconocer la conducta o trayectoria ejemplar de queretanos, en el desarrollo ético y profesional del ejercicio de la enfermería.

Artículo Segundo. La Comisión de Salud y Población de la Legislatura del Estado de Querétaro, a nombre del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, convocará anualmente al registro de los candidatos, la que se llevará a cabo entre los días 1 al 31 de agosto de cada año.

Artículo Tercero. La Comisión de Salud y Población, se encargará de la discusión y valoración de los méritos de los candidatos que podrán ser propuestos por el Gobernador del Estado de Querétaro, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, los Diputados de la Legislatura del Estado de Querétaro, las Universidades e Institutos de Educación Superior ubicados en el Estado de Querétaro, las organizaciones de la sociedad civil queretana o cualquier otra institución que represente la atención profesional en nuestra Entidad, para elegir a quien deba ser galardonado con la mencionada presea.

La Dirección de Investigación y Estadística Legislativa, llevará los registros de las personas condecoradas. Previo a la ceremonia de otorgamiento de las insignias, las mantendrá bajo su resguardo.

Artículo Cuarto. La Medalla de Honor "Florence Nightingale" del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, se otorgará por acuerdo tomado en sesión del Pleno de la Legislatura, entre los días 1 al 30 de noviembre de cada año, previo dictamen de la Comisión de Salud y Población.

Artículo Quinto. Para reconocer la aportación que se hace en función del esmero, dedicación y profesionalismo en el desarrollo de tan noble profesión, la medalla será otorgada en sesión solemne del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, durante el mes de enero de cada año, en el marco del día de la enfermera.

Artículo Sexto. El galardón Medalla de Honor “Florence Nightingale” del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, estará integrado por una medalla dorada pendiente de una cinta de seda color verde, para fijarse al cuello, midiendo 60 milímetros de diámetro y 05 milímetros de grosor, la cual contendrá en el anverso, en relieve, sin color, la imagen de una profesional de la enfermería, en el centro la inscripción “Medalla de Honor Florence Nightingale” seguida del año de entrega de la presea y en el reverso, en relieve, sin color, el escudo del Estado de Querétaro y la leyenda de la Legislatura que corresponda; y un Diploma alusivo con las firmas del Presidente y Primer Secretario de la Mesa Directiva, acompañadas por las firmas del Presidente y Secretario de la Comisión de Salud y Población.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su aprobación por el Pleno de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro.

Artículo Segundo. Envíese el presente Decreto al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”.

LO TENDRÁ ENTENDIDO EL CIUDADANO GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y MANDARÁ SE IMPRIMA Y PUBLIQUE.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES “CONSTITUYENTES 1916-1917” RECINTO OFICIAL DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, A LOS TRECE DÍAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOCE.

**A T E N T A M E N T E
QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
MESA DIRECTIVA**

**DIP. HIRAM RUBIO GARCÍA
PRESIDENTE**
Rúbrica

**DIP. ANTONIO CABRERA PÉREZ
SEGUNDO SECRETARIO**
Rúbrica

**COSTO POR PERIÓDICO OFICIAL DE GOBIERNO DEL ESTADO
“LA SOMBRA DE ARTEAGA”**

*Ejemplar o Número del Día	0.5 Medio salario mínimo	\$ 29.54
*Ejemplar Atrasado	1.5 Salario y medio	\$ 88.62

*De conformidad con lo establecido en el Artículo 146 Fracción IX de la Ley de Hacienda del Estado de Querétaro.

ESTE PERIÓDICO CONSTA DE 200 EJEMPLARES, FUE IMPRESO EN LOS TALLERES GRÁFICOS DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN LA CIUDAD DE SANTIAGO DE QUERÉTARO, QRO.

LAS LEYES, DECRETOS Y DEMAS DISPOSICIONES OFICIALES, OBLIGAN POR EL SOLO HECHO DE PUBLICARSE EN ESTE PERIODICO.