

Gobierno del Estado de Puebla

Secretaría de Gobernación

Orden Jurídico Poblano

Publicación del Voto Concurrente, del Ministro José Fernando Franco González Salas, formulado en relación a la RESOLUCIÓN dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



REFORMAS

Publicación

Extracto del texto

9/jun/2021 PUBLICACIÓN del Voto Concurrente, del Ministro José Fernando Franco González Salas, formulado en relación a la RESOLUCIÓN dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 87/2020 promovida por la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de diversos artículos, de las Leyes de Ingresos de Municipios del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2020, que se mencionan, publicadas en los Periódicos Oficiales del Estado de Puebla, números dieciocho y diecinueve, el 26 y 27 de diciembre de 2019.

CONTENIDO

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2020, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE DIECINUEVE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE 3
RAZÓN DE FIRMAS..... 8

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2020, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE DIECINUEVE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE

En la presente acción de inconstitucionalidad, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó la inconstitucionalidad de distintos preceptos de leyes de ingresos municipales del Estado de Puebla para el ejercicio fiscal del año dos mil veinte que establecían el pago de derechos por alumbrado público.

En la sentencia se declaró la invalidez de las normas impugnadas debido a que la contribución establecida en ellas tiene la naturaleza de un “impuesto”, en tanto que, para cubrir el costo que representa para el municipio la prestación del servicio de alumbrado público, utiliza como base el consumo de energía que los usuarios registrados realizan y, por lo tanto, es del ámbito de competencia exclusiva del Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la Constitución General¹.

En la sesión respectiva, manifesté mi conformidad con la propuesta sometida a discusión del Tribunal Pleno. No obstante, considero pertinente realizar algunas precisiones.

En primer lugar, aprovecho la oportunidad para reiterar el criterio que he sostenido en el sentido de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación activa para impugnar, mediante la acción de inconstitucionalidad, normas generales que estime contrarias a los principios de justicia tributaria previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos².

¹ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX. Para establecer contribuciones:

[...]

5°.- Especiales sobre:

a).- Energía eléctrica;

[...]

² **Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

[...]

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Lo anterior, pues en casos como el que ahora nos ocupa, lo que la promovente esencialmente alega es que la legislatura local diseñó una contribución que bajo la denominación de un derecho por concepto de alumbrado público, realmente tiene las características materiales de un impuesto que grava el consumo de energía eléctrica, cuya competencia para legislar constitucionalmente corresponde al Congreso de la Unión.

El contenido de la impugnación excede, desde mi punto de vista, la competencia que el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal³ expresamente otorga a la demandante para combatir normas generales contrarias a los Derechos Humanos consagrados en la propia Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Considero que esa competencia constitucionalmente definida tiene que ser ejercida de manera general y no entrañar cuestiones técnicas de una materia como es la fiscal cuya impugnación esté encaminada al establecimiento del objeto, base gravable, tasa y/o tarifa de contribuciones y su relación con la distribución de la potestad tributaria normativa reservada a la Federación.

Por estas razones he sostenido que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación activa para impugnar en la acción de inconstitucionalidad normas generales con base en violaciones que atañen a temas técnicos en materia fiscal.

En segundo lugar, me permito señalar que, si bien voté a favor de los efectos propuestos, desde mi punto de vista, la invalidez debió de hacerse extensiva a otros preceptos no impugnados, por lo siguiente.

³**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale 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:

[...]

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

[...]

La determinación del Tribunal Pleno en torno a la solicitud de la accionante consistente en que se extendieran los efectos de invalidez a todas aquellas normas relacionadas con las declaradas inválidas se desestimó con base en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 97/2020⁴ promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En dicho precedente, originalmente, se propuso invalidar, en vía consecuencia, los artículos 57 a 61 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado Libre y Soberano de Puebla⁵, al señalarse que dichas normas regulaban la contribución de derechos por el servicio de alumbrado público, declarada inconstitucional.

Sin embargo, la invalidez extensiva referida se votó en contra por mayoría de siete votos,⁶ de la cual fui participe al compartir las

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veinte, en la cual, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez de diversos preceptos de distintas leyes de ingresos municipales del Estado de Puebla para el ejercicio fiscal del año dos mil veinte.

⁵ **Artículo 57.-** Son sujetos de estos derechos las personas físicas o morales que tengan celebrado contrato con el organismo público federal encargado del suministro de energía.

Artículo 58.- Son objeto de estos derechos la prestación del servicio de alumbrado público.

Artículo 59.- Es base de estos derechos, el gasto total que implique al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público, el cual se obtiene de la suma de los siguientes conceptos:

I = Gasto que representa para el Municipio la instalación de infraestructura del alumbrado público.

M = Gasto que representa para el Municipio el mantenimiento y conservación del alumbrado público.

S = Sueldos del personal encargado de realizar las tareas inherentes a la prestación del mismo.

R = Constitución de una reserva razonable para la reposición, mejoramiento y en su caso, expansión del servicio.

C = Gasto que representa para el Municipio el suministro de energía eléctrica para la prestación del servicio público a que se refiere este Capítulo.

El Municipio cuando así lo determine la Autoridad Municipal que corresponda, subsidiará totalmente el costo de los conceptos I, M, S y R antes definidos. Para el cálculo de estos derechos, el Municipio trasladará a los usuarios del servicio, parte del concepto C, recuperando únicamente la cantidad que resulte de aplicar las tasas a que se refiere la Ley de Ingresos del Municipio, al importe facturado a los usuarios registrados ante el organismo público descentralizado federal que presta el servicio de energía eléctrica.

El Municipio podrá celebrar convenio con el organismo público descentralizado federal citado, a fin de que realice el cobro de los derechos a que se refiere este Capítulo.

Artículo 60.- El Municipio podrá disminuir gradualmente el subsidio a que se refiere el artículo anterior.

Asimismo, registrará de manera detallada, las erogaciones que realice por los conceptos mencionados en el artículo anterior.

Artículo 61.- Los derechos por la prestación del servicio a que se refiere este Capítulo, se causarán anualmente y se pagarán bimestralmente conforme a las tasas que señale la Ley de Ingresos del Municipio.

⁶ En contra de la extensión de invalidez se pronunciaron las Señoras Ministras Yasmin Esquivel Mossa, Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, así como los Señores Ministros José Fernando

razones expuestas por la Señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien manifestó que, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Puebla⁷, dicho ordenamiento es de observancia obligatoria para todos los municipios que no cuentan con una ley de hacienda municipal, de modo que, en caso de que se declarara la invalidez del referido precepto legal, se afectarían leyes de ingresos de otros municipios que no fueron comprometidos.

Ahora bien, considero que no resulta plenamente aplicable el precedente mencionado, toda vez que en el presente asunto existe un precepto declarado inválido que dentro de su texto no remite a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Puebla, sino a su propia ley de hacienda municipal.

El precepto en comento es el artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Soltepec del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal de 2020⁸, el cual establecía una remisión a la Ley de Hacienda para el Municipio de Soltepec para efectos del pago de los derechos por los servicios de alumbrado público.

Por su parte, los artículos 58 a 62 de la Ley de Hacienda para el Municipio de Soltepec⁹ establecen los diferentes elementos de la contribución declarada inválida por el Tribunal Pleno.

Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alberto Pérez Dayán y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

⁷ **Artículo 4.** La presente Ley es aplicable para todos los Municipios del Estado de Puebla, a excepción de aquéllos que cuenten con su propia Ley de Hacienda Municipal.

⁸ **Artículo 21.** Los derechos por los servicios de alumbrado público, se causarán anualmente y se pagarán bimestralmente, aplicándole a la base a que se refiere la Ley de Hacienda para el Municipio de Soltepec, las tasas siguientes:

- | | | |
|----|--|------|
| a) | Usuarios de la tarifa 1, 2 y 3 | 6.5% |
| b) | Usuarios de la tarifa OM, HM, HS y HSL | 2% |

⁹ **Artículo 58.-** Es objeto de estos derechos la prestación del servicio de alumbrado público.

Artículo 59.- Son sujetos de estos derechos las personas físicas o morales que tengan celebrado contrato con el organismo público federal encargado del suministro de energía.

Artículo 60.- Es base de estos derechos, el gasto total que implique al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público, el cual se obtiene de la suma de los siguientes conceptos:

I = Gasto que representa para el Municipio la instalación de infraestructura del alumbrado público.

M = Gasto que representa para el Municipio el mantenimiento y conservación del alumbrado público.

S = Sueldos del personal encargado de realizar las tareas inherentes a la prestación del mismo.

R = Constitución de una reserva razonable para la reposición, mejoramiento y en su caso, expansión del servicio.

Específicamente, en el artículo 60, penúltimo párrafo, de la ley de hacienda municipal citada se replica el vicio de inconstitucionalidad advertido por el Tribunal Pleno consistente en que el denominado derecho por alumbrado público previsto en la norma impugnada constituye materialmente un impuesto al consumo eléctrico.

En consecuencia, a diferencia de lo determinado en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 97/2020, en el presente caso hay un artículo impugnado que remitía a su propia ley de hacienda municipal, no así a la estatal que aplica para todos los municipios, excepto aquellos que cuentan con su ley respectiva.

Conforme a lo antes expuesto, respetuosamente, estimo que la invalidez por vía de consecuencia debía operar respecto de los artículos 58 a 62 de la Ley de Hacienda para el Municipio de Soltepec al conformar un sistema normativo junto con el artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Soltepec del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal de 2020 declarado inválido.

C = Gasto que representa para el Municipio el suministro de energía eléctrica para la prestación del servicio público a que se refiere este Capítulo.

El Municipio cuando así lo determine la Autoridad Municipal que corresponda, subsidiará totalmente el costo de los conceptos I, M, S y R antes definidos.

Para el cálculo de estos derechos, el Municipio trasladará a los usuarios del servicio, parte del concepto C, recuperando únicamente la cantidad que resulte de aplicar las tasas a que se refiere la Ley de Ingresos del Municipio, al importe facturado a los usuarios registrados ante el organismo público descentralizado federal que presta el servicio de energía eléctrica.

El Municipio podrá celebrar convenio con el organismo público descentralizado federal citado, a fin de que realice el cobro de los derechos a que se refiere este Capítulo.

Artículo 61.- El Municipio podrá disminuir gradualmente el subsidio a que se refiere el artículo anterior. Asimismo, registrará de manera detallada, las erogaciones que realice por los conceptos mencionados en el artículo anterior.

Artículo 62.- Los derechos por la prestación del servicio a que se refiere este Capítulo, se causarán anualmente y se pagarán bimestralmente conforme a las tasas que señale la Ley de Ingresos del Municipio.

RAZÓN DE FIRMAS

(Del PUBLICACIÓN del Voto Concurrente, del Ministro José Fernando Franco González Salas, formulado en relación a la RESOLUCIÓN dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 87/2020 promovida por la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de diversos artículos, de las Leyes de Ingresos de Municipios del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2020, que se mencionan, publicadas en los Periódicos Oficiales del Estado de Puebla, números dieciocho y diecinueve, el 26 y 27 de diciembre de 2019; publicado en el Periódico Oficial del Estado, el miércoles 9 de junio de 2021, Número 7, Cuarta Sección, Tomo DLIV).

Respetuosamente **MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.** Rúbrica.