

Análisis del criterio jurisprudencial contenido en la tesis: PC.XVIII.P.A. J/6 A (10A.)*

Eréndira SALGADO LEDESMA**

I. PRESENTACIÓN

De conformidad con la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución) publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 6 de junio de 2011, que impactó el artículo 107, fracción XIII, fueron creados nuevos órganos jurisdiccionales denominados: Plenos de Circuito. Los mismos quedaron facultados para decidir cuál tesis debe prevalecer en las contradicciones de criterios que pudiesen generarse en los juicios de amparo bajo competencia de los tribunales colegiados pertenecientes a una misma jurisdicción o circuito, que se suma a la conferida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por conducto del tribunal pleno y de las salas, en los párrafos tercero y cuarto del numeral citado. En aplicación de la reforma de mérito, a la fecha funcionan cuarenta y ocho plenos especializados en ocho circuitos (primero, segundo, tercero, cuarto, séptimo, décimo segundo y décimo sexto) reglados por la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 2 de abril de 2013) que dispone las funcionalidades de la operación de los órganos cuya

* Sentencia 10 de mayo de 2019. Consultar: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_376_esp.pdf>

** Catedrática de la Especialidad en Derecho Administrativo, Posgrado en Derecho, UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Contacto: <erendirasalgado@yahoo.com.mx>.

organización rige el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

En ejercicio de dicha competencia, con fecha 30 de agosto de 2019 fue publicada la tesis jurisprudencial del Pleno de Circuito PC.XVIII.P.A. J/6 A (10ª) que resolvió las contradicciones suscitadas entre los tribunales colegiados de circuito: Primero en materias penal y administrativa del Décimo Octavo Circuito al resolver el recurso de queja 260/2017; Segundo en materias penal y administrativa del Décimo Octavo Circuito al resolver el amparo en revisión 722/2017, y Tercero en materias penal y administrativa del Décimo Octavo Circuito al resolver el amparo en revisión 16/2018, que aparece incorporada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta con número de registro 2020503, bajo el texto y contenido siguientes:

Época: Décima Época

Registro: 2020503

Instancia: Plenos de Circuito

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Publicación: viernes 30 de agosto de 2019 10:38 h

Materia(s): (Común)

Tesis: PC.XVIII.P.A. J/6 A (10a.)

ALUMBRADO PÚBLICO. LOS ACTOS RELACIONADOS CON EL COBRO, EJECUCIÓN Y RECAUDACIÓN DEL DERECHO RELATIVO BASADOS EN EL AVISO-RECIBO DE ENERGÍA ELÉCTRICA DONDE ÚNICAMENTE SE LEEN LAS SIGLAS “DAP” O CUALQUIER SIMILAR, ACTUALIZAN UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD Y, POR ENDE, SON IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, SIN NECESIDAD DE AGOTAR EL JUICIO DE NULIDAD. De conformidad con el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, por regla general, el juicio de amparo es improcedente contra actos respecto de los cuales las leyes prevean medios de impugnación por los que sea posible anularlos, revocarlos o

modificarlos. Sin embargo, existen diversas excepciones a esa regla, entre otras, la relativa a que el juicio de amparo procede sin tener que agotar el juicio o recurso ordinario si el acto reclamado carece de fundamentación. En consecuencia, procede el juicio de amparo indirecto, al actualizarse una de las hipótesis de excepción al principio de definitividad que lo rige, cuando se reclamen actos relacionados con el cobro, ejecución y recaudación por concepto de derecho de alumbrado público, carentes de fundamentación, basados en el aviso-recibo de energía eléctrica donde únicamente se leen las siglas “DAP” o cualquier similar, pues de conformidad con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; de ahí que, al no tener debido conocimiento el gobernado sobre la norma legal que se le aplica por parte de la autoridad que emite el acto que se tilda de inconstitucional, es claro que su imposición le afecta en su esfera jurídica y lo deja en completo estado de indefensión, circunstancia que lo exime de agotar el principio de definitividad.¹

Como advertimos de la simple lectura del texto, la tesis jurisprudencial establece una excepción al principio de definitividad en materia de amparo, cuyos alcances serán comentados en la presente colaboración. A tal propósito, en primer término abordaremos el alcance del principio referido como presupuesto constitucional y legal de procedencia de la acción de amparo y la importancia como acto procesal, para luego comentar el impacto y la novedad que introduce la tesis referida, respecto de otras que involucran a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) respecto de la prestación de

¹ *Semanario Judicial de la Federación*, Plenos de Circuito, Décima Época, Tesis de Jurisprudencia, publicación el 30 de agosto de 2019, materia común, tesis: PC.XVIII.P.A. J/6 A (10a.), núm. de registro: 2020503, <<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=28974&Clase=DetalleTesisEjecutorias&IdTe=2020503>>.

los servicios públicos a su cargo, para finalizar con la valoración del punto central de discusión jurídica que motivó la intervención del Pleno de Circuito, la que estimamos brinda estabilidad y coherencia al sistema de impugnación constitucional, además de seguridad jurídica a los justiciables.

II. LA DEFINITIVIDAD COMO PRESUPUESTO DE LA ACCIÓN EN AMPARO

Antes de acudir ante el juez de distrito en juicio de amparo indirecto, el quejoso (la persona física o jurídica que insta al órgano jurisdiccional) debe agotar el principio de definitividad que lo rige y limita como medio extraordinario de control constitucional (de última instancia) de conformidad con las reglas de procedencia previstas en el artículo 107 de la Constitución, base III, a), párrafo tercero, y 61 la Ley de Amparo, salvo que el mismo se ubique en alguno de los supuestos de excepción que dichos numerales prevén. Este principio implica que la parte quejosa se encuentra obligada a interponer en tiempo y forma todos los recursos y medios de defensa ordinarios por los cuales el acto reclamado pueda ser modificado, revocado o nulificado, dentro del proceso de origen, de conformidad con las leyes que lo rijan.² Sin embargo, dado que la redacción del numeral es abierta: *numerus apertus*, por la composición que el propio legislador le dio al texto del artículo 61 de la Ley de Amparo, la relación de excepciones no queda agotada con las contenidas en el mismo: “Artículo 61 [...] XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley”, razón por la cual cabe la posibilidad de inferir otros supuestos de excepción, los que podrán sumarse a los previstos en las veintidós fracciones previas si lo determinan, el juzgador o el tribunal revisor, en el caso concreto, o con efectos generales una vez fijado el criterio jurisprudencial respectivo. De ahí que

² *Ibidem*, párr. 24.

para determinar si el juicio deviene improcedente ante la omisión de agotar dicho principio cuando el quejoso estime encontrarse ubicado en el supuesto de excepción, el juzgador en turno deberá valorar los elementos vertidos en el cuerpo de la demanda o en los anexos para justificarlo, a fin decidir lo conducente.

III. LA IMPROCEDENCIA COMO ACTO PROCESAL

La raíz de la noción improcedencia deriva de la locución latina *sobresedere*, integrada por la preposición *super*: sobre y del infinitivo *sedere*: estar quieto, detenerse. La misma ha sido aplicada desde el derecho hispano en la tramitación de un proceso. Si existían elementos suficientes para que se produjera, el efecto de *sobreseder* debía suspender el procedimiento en la causa respectiva.³

La improcedencia es una figura jurídica que imposibilita al órgano jurisdiccional analizar y resolver la cuestión litigiosa que reclama un particular. La restricción de orden legal niega al juez la aptitud para resolver sobre la constitucionalidad del acto reclamado, aun y cuando en el ámbito fáctico le fuere viable hacerlo, pues es un impedimento más jurídico que material. La jurisprudencia de la novena época del pleno núm. 4/95 expresa que la causa de improcedencia debe ser manifiesta e indudable. Lo manifiesto implica exponer a la vista del juez los argumentos en los cuales se va a apoyar para establecerla y desechar la demanda. Lo indudable es aquello que no se puede poner a duda.⁴ Hay dos tipos de improcedencia: a) las absolutas que operan siempre en atención a la índole de la autoridad contra la cual se interpone el amparo o la naturaleza del acto reclamado, y b) las relativa actualizadas

³ SÁNCHEZ, Gaudencio, “El sobreseimiento en la legislación mexicana”, en *La Justicia*, tomo XXI, núm. 375, México, julio de 1961, p. 51.

⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tribunales Colegiados de Circuito, tomo XX, septiembre de 2004, p. 1631, <<http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?>>.

en determinadas condiciones cuando concurren circunstancias eventuales o aleatorias.⁵

Las causales de improcedencia se encuentran previstas en la Constitución y en la Ley de Amparo, o bien las determina la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación. Cuando se advierten desde la presentación de la demanda, el juzgador debe desecharla y con ello finiquita la instancia. Cuando se detectan durante el juicio, el mismo se sobresee mediante el dictado de una resolución que le pone fin, pues constituye un “acto procesal proveniente de la potestad jurisdiccional que concluye una instancia judicial en el amparo, sin decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado”.⁶ El Manual de Amparo de la Suprema Corte lo puntualiza como un acto procesal que pone fin al juicio sin resolver la controversia de fondo sin determinar si el acto reclamado es o no contrario a la constitución, y, por lo mismo, sin fincar derechos u obligaciones en relación con el quejoso y las autoridades responsables⁷: es como si no se hubiera pedido amparo. En ambos supuestos concluye la etapa procesal.

Si la procedencia general de la acción de amparo consiste en dirimir si el acto impugnado se opone o no a la Constitución, con la finalidad de que el órgano jurisdiccional estudie y decida tal cuestión, la improcedencia se traduce en la imposibilidad jurídica (no fáctica de necesidad) de que dicho órgano estudie y decida sobre el tema de fondo⁸: en un acto procesal que concluye una instancia en el juicio de amparo sin decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, por decisión del juzgador, dotado de imperium por mandato legal. Si bien la misma admite revisión en amparo indirecto, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando ésta ejerce la facultad de atracción, o bien del tribunal colegiado que corresponda, como regla general.

⁵ SCJN, *Manual de Amparo*, México, 1997, p. 72.

⁶ GONZÁLEZ, Mario Alberto, *Manual sobre el juicio de amparo*, México, Ediciones Fiscales, 2004, p. 42

⁷ SCJN, *op. cit.*, p. 89.

⁸ Cfr. BURGOA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, México, Porrúa, 34a. edición, 1998, p. 447.

Una hipótesis que puede suscitar dudas razonables sobre la procedencia del juicio de control sin agotar recurso es la falta de la fundamentación del acto de autoridad, la cual puede adoptar diversos grados, los que exigen un estudio de mayor profundidad antes de decidir si la demanda se desecha o si el juicio se sobresee al advertir la causa de improcedencia con posterioridad: vulneración del principio de definitividad. En el tema que nos ocupa, los actos son atribuibles a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la cual, en criterio jurisprudencial firme de la Segunda Sala del alto tribunal, no es considerada autoridad para efectos del juicio de amparo cuando determina y recauda derechos por servicios de alumbrado público local por virtud del aviso-recibo de energía que periódicamente envía a las personas con las que tiene signado un contrato para el suministro del servicio público de energía eléctrica, pues en estos casos actúa, “como particular en auxilio de la administración pública municipal”⁹, no se erige como autoridad ordenadora del acto susceptible de impugnación, sino sólo

⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Segunda Sala, Novena Época, Tomo XXIV, diciembre de 2006, p. 369, bajo el rubro: “COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. ACTÚA COMO PARTICULAR EN AUXILIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL CUANDO DETERMINA Y RECAUDA EL DERECHO POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. Cuando la Comisión Federal de Electricidad, en observancia de lo dispuesto en la Ley de Ingresos Municipal respectiva y conforme al acuerdo o contrato celebrado con el Ayuntamiento, determina y recauda el pago de derechos por el servicio de alumbrado público, emitiendo el aviso-recibo correspondiente, no realiza actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, porque no crea, modifica o extingue, unilateralmente, una situación que afecte la esfera legal del particular, sino que actúa en un plano de coordinación como particular en auxilio de la administración pública municipal, toda vez que ni del artículo 9o. de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica ni de la legislación municipal aplicable se advierte que la Comisión Federal de Electricidad tenga facultades coercitivas para exigir al contribuyente el pago de los derechos por el servicio de alumbrado público, sino que se establece cierto procedimiento administrativo de ejecución por parte de las autoridades municipales”, <<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=19852&Clase=DetalleTesisEjecutorias>>.

del acto de aplicación, el cual concreta las facultades de diversa autoridad recaudadora, a la que auxilia en términos de un acuerdo o contrato como ha determinado la diversa tesis de jurisprudencia/administrativa de la Segunda Sala: 2ª./J. 113/2006 identificada con el número de registro 174532¹⁰, que no es el tema central de discusión jurídica, sino el cobro de un concepto no identificado en el aviso-recibo, respecto del cual sólo se introduce una sigla: “DAP” para sustentarlo, sin determinar qué genera el cobro ni el sustento legal de la obligación, lo que deja al gobernado en absoluto estado de indefensión para impugnar la actuación autoritaria al desconocer las bases que sustentan y fundamentan el acto de afectación de su esfera jurídica-patrimonial, y en su caso, sin conocer los medios de impugnación para atacarlo.

En el mismo orden de ideas, la ley local que sustentaría la legalidad de dicho cobro no es de naturaleza auto-aplicativa, pues, por su naturaleza exactora, para dotarla de eficacia requiere de un acto de ejecución; de autoridad, concreto y específico, como refiere Ignacio Burgoa, para quien “la violación a la garantía de legalidad se produce al realizarse dicho acto aplicativo, de tal suerte que a través de éste, puede hacerse valer en la vía de amparo la citada infracción constitucional”.¹¹ Y ésta es la ocasión para impugnar la norma que infringe la Constitución, no otra, al menos en amparo.

¹⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, tomo XXIV, agosto de 2006, p. 296, bajo el rubro: “COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LA EMISIÓN DEL AVISO-RECIBO RELATIVO AL PAGO DE DERECHOS DE ALUMBRADO PÚBLICO, DERIVADO DE UNA LEY DE INGRESOS MUNICIPAL, CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LAS NORMAS QUE ESTABLECEN DICHOS DERECHOS”, <<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=174532&Clase=DetalleTesisBL>>.

¹¹ BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 2002, p. 611.

IV. OBJETO Y FACULTADES LEGALES DE LA CFE

La CFE es una empresa productiva del Estado de propiedad exclusiva del gobierno federal, en términos de lo dispuesto en el artículo 25 de la Constitución (reforma del DOF, 13 de diciembre de 2013). La misma rige sus atribuciones y objeto social de conformidad con la Ley de la Comisión Federal de Electricidad y el Estatuto Orgánico, publicados el 11 de agosto de 2014 y 12 de abril de 2017, en ese orden¹², que la dotan de personalidad jurídica y patrimonio propios para desarrollar actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales a fin de cumplir con el objeto social: prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica por cuenta y orden del Estado mexicano, como ordena el artículo 1 de la ley.

Para cumplir con el objeto referido (la expresión de las actividades), CFE puede realizar actividades, operaciones o servicios por sí o con apoyo de las empresas productivas subsidiarias y filiales o mediante la celebración de contratos, convenios, alianzas o asociaciones o cualquier acto jurídico con personas físicas o morales de los sectores público, privado o social, nacional o internacional; de ahí que no resulta extraño que convenga acciones varias con autoridades locales: estados y municipios, para captar mayores recursos en su favor, y con mayor razón si tenemos información de que los municipios tienen un adeudo de más de 45 mil millones de pesos con la empresa pública, al cual deben incrementarse los adeudos de la federación y de las entidades federativas, además de las pérdidas técnicas y no técnicas, todos éstos han puesto en riesgo la viabilidad financiera de la empresa pública.¹³

Para enfrentar tales circunstancias, CFE conviene con dichas autoridades para incorporar en el aviso-recibo de cobro de los servicios de energía eléctrica que ministra de de conformidad con

¹² DOF, 12 de abril de 2017. <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5479615&fecha=12/04/2017>.

¹³ Senado de la República, *Gaceta de la Comisión Permanente*, <http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/95983>.

lo dispuesto en la Ley de la Industria Eléctrica¹⁴, otros derechos que recaudan las administraciones municipales y estatales con fundamento en las leyes de ingresos o códigos fiscales locales. Es el caso de los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público en calles, plazas, parques y demás lugares públicos, que incorpora el artículo 115 constitucional.

Así, mientras la autoridad federal tiene atribuciones para establecer contribuciones sobre energía eléctrica, de conformidad con lo dispuesto el artículo 73, fracción X, de la Constitución y la Ley de la Industria Eléctrica, las autoridades municipales lo tienen, por conducto de las legislaturas de la entidad respectiva, para fijar contribuciones en favor del primer nivel de gobierno por los servicios públicos que prestan; dentro de éstos, de su competencia exclusiva: el servicio de alumbrado público, como ordena el artículo 115, Base IV, de la Constitución, siempre y cuando lo incorporen en la normativa, las legislaturas de los estados, como también ordena el numeral citado. Y es que aun y cuando los municipios administran su Hacienda de forma libre y cuentan con la atribución de fijar contribuciones y otros ingresos para conformarla, éstos deben quedar establecidos por las legislaturas locales en la ley respectiva por mandato constitucional, pues son las que cuentan con facultades para producir normas de carácter general en la materia. Hasta aquí no hay ninguna irregularidad.

¹⁴ DOF, 11 de agosto de 2014, que sustituyó a la *Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica* que, en su capítulo V, referente al suministro de energía eléctrica, establecía que la venta de energía eléctrica se regiría por las tarifas que apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la cual fijará, ajustará y reestructurará las mismas a propuesta de la Comisión Federal de Electricidad y con la participación de la Secretaría de Energía y de Economía; hoy día determinadas por la Comisión Reguladora de Energía (CRE).

V. EL COBRO POR CFE DE LOS CUESTIONADOS DERECHOS DE ALUMBRADO PÚBLICO

El esquema de colaboración CFE-autoridades locales favorece la captación de mayores ingresos, abarata la recaudación de las administraciones y mejora las finanzas públicas, no sólo del ámbito local, sino también de la empresa productiva del Estado. A la fecha, CFE realiza el cobro por concepto de derechos de alumbrado público en favor de veintiún estados de la República¹⁵, para un total de 1 mil 131 ayuntamientos, lo que representa el 48% del total de municipios del país.

De tal suerte, el cobro expresado en el recibo de CFE (DAP o derechos de alumbrado público o como se le denomine) implica un acto de aplicación del mandato ordenado por una autoridad local, no de autoridad federal, pues si bien la CFE determina y recauda el cobro de los derechos municipales de alumbrado público para algunos municipios con los que ha establecido acuerdos o contratos, el mismo tiene sustento en una ley local y deviene de las facultades del municipio con el cual celebró dichos instrumentos legales llevadas al plano legal por la legislatura respectiva. En uno u otro caso, el juicio o recurso para impugnar la ilegalidad del acto no sería el juicio de amparo, pues como regla general antes de acudir ante el órgano de control constitucional debe agotarse el principio de definitividad consagrado en el artículo 107 de la Constitución, en relación con el artículo 61 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la (Ley de Amparo). Este último, en la fracción XX ordena que el juicio de amparo deviene improcedente cuando, tratándose de actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, “proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados”. En el caso

¹⁵ Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

específico: el juicio de nulidad, salvo que el quejoso demuestre encontrarse en alguno de los supuestos de excepción para no tener la obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, pues, se insiste, el juicio de amparo es un medio de control extraordinario de rango constitucional sujeto a diversos principios, también de orden constitucional.

Sobre el particular, la Segunda Sala de la Suprema Corte, en criterio jurisprudencial de la Novena Época, puntualizó que cuando CFE determina y recauda el pago de derechos establecidos en una ley de ingresos municipales, en razón de un acuerdo o contrato celebrado con el ayuntamiento respectivo, “no actúa como autoridad”; por ende, de acuerdo con las reglas del juicio de amparo, el mismo deviene improcedente en su contra.

No obstante, lo anterior, el alto tribunal dejó la puerta abierta a otro tipo de actos que podrían estimarse autoritarios de la CFE, y por ende impugnables en el juicio de amparo en su carácter de empresa del Estado, un ente que puede producir actos dotados de imperium con sustento en normas de carácter general.

En el ejemplo que nos ocupa, el acto de autoridad que genera legitimación activa para acudir ante el juez de distrito para cuestionar la constitucionalidad del cobro de CFE deriva de un acto carente de fundamentación, pues además de los derechos por concepto de energía eléctrica por el servicio efectivamente prestado por CFE, el aviso-recibo contiene un cobro indeterminado bajo la sigla: “DAP” sin que el particular (persona física o empresa) sepa el motivo generador de la recaudación. Luego, es un acto carente de fundamentación total, pero en este caso, atribuible a CFE, pues ésta es la que lo incorpora en tales términos en el aviso-recibo que ésta expide de forma periódica, no otra autoridad y, por supuesto, faculta la interposición del juicio de amparo indirecto sin necesidad de agotar recurso por la gravedad de la violación: violación directa del texto constitucional, respecto del cual, como ordena el artículo 107 constitucional, Base IV, in fine: “No existe obligación

de agotar tales recursos o medios de defensa”, lo que ahora refrenda el criterio jurisprudencial en comentario.

VI. DERECHOS DE ALUMBRADO PÚBLICO

Pero, ¿cuál es la naturaleza del derecho de alumbrado público municipal que nos ocupa? El mismo adolece del carácter que pretenden atribuirle las legislaturas locales, al menos como lo han estado determinando hasta esta fecha, pues es en realidad un impuesto, por más que se varíe la denominación. La Suprema Corte lo ha determinado así en la parte considerativa de algunas acciones de inconstitucionalidad que ha fallado en época reciente. Como sabemos, son procedimientos seguidos en forma de juicio del conocimiento exclusivo del tribunal pleno, en los que son cuestionadas leyes (formal y materialmente) por no estar conformes con la Constitución, al tiempo que se demanda la invalidez de la porción normativa que la contraría. En éstas ha invalidado las normas impugnadas en carácter de Tribunal Constitucional.

Dentro de las sentencias dictadas por el alto tribunal, sobre el tema en análisis, destaca la identificada con el número: 18/2018 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que impugnó preceptos de las leyes de ingresos de los municipios de: San José de Gracia, Aguascalientes, Calvillo, Jesús María, Tepezala, Rincón de Romos, San Francisco de los Romo, Asientos, Pabellón de Arteaga, y El Llano, todos ubicados en el Estado de Aguascalientes, en razón de que establecen contribuciones, a las que otorgan el carácter de derecho, por la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes de los municipios, pero las que, desde un ámbito material, se insiste: no son derechos, aunque así se les denomine, sino impuestos, pues toman como base el consumo de energía eléctrica de cada usuario para fijar un porcentaje del mismo por concepto del cobro referido: “del derecho”. Y si bien, “de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas, y con el sistema de distribución de competencias que

prevé la Constitución [...] tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad [...], esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones”.¹⁶

Cómo lo ha sostenido el alto tribunal en tesis de la Séptima Época: “El estudio de los tributos debe realizarse de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica independientemente de la denominación que le den las partes o incluso la ley”¹⁷. En la especie, la prestación del servicio de alumbrado público es indivisible, “lo que genera que el cobro de derechos sólo sea posible a partir de su correcta determinación con base, por supuesto, en los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, respecto de servicios divisibles en los que pueda existir una relación singularizada entre la administración y el usuario y sea posible determinar la relación costo-beneficio para fijar una cuota igual para quienes reciben el mismo servicio”. Como en la práctica no ocurre así, dichas normas son violatorias, “de los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad”, además de que invaden competencia del Congreso general, pues la facultad impositiva en materia de energía eléctrica está reservada en favor de la federación, en términos del artículo 73 de la Constitución, como lo mencionamos.

De ahí que, poco a poco vayan siendo declaradas inválidas las leyes fiscales que en cada oportunidad han sido cuestionadas: dentro de los treinta días siguientes a la fecha de publicación, pues no hacerlo de este modo implica que cada particular deberá interponer el juicio de control ante el acto concreto de afectación. Cabe hacer notar que ya, en años anteriores, la Suprema Corte

¹⁶ DOF, 22 de mayo de 2019, Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 18/2019, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561018&fecha=22/05/2019>.

¹⁷ *Semanario Judicial de la Federación su Gaceta*, tesis del Pleno con número de registro: 232852, vol. 79, primera parte, p. 28, <<http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/232/232852.pdf>>.

había decretado la invalidez de leyes de esta misma entidad y por los mismos motivos, pero, dado que las mismas son anuales por naturaleza, se insiste en la afectación constitucional también de forma periódica. La Procuraduría General de la República demandó la invalidez, en su momento, de los referidos “derechos de alumbrado público” en las acciones: 21/2012, 22/2012 y 7/2013 por las mismas razones. Por tal razón algunos analistas sostienen que, CFE: “Realiza el trabajo sucio de los municipios”.¹⁸

VII. BIBLIOGRAFÍA

BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 2002
DOF. 12 de abril de 2017.

DOF. 11 de agosto de 2014.

DOF. 22 de mayo de 2019, Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 18/2019, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561018&fecha=22/05/2019>.

GONZÁLEZ, Mario Alberto, *Manual sobre el juicio de amparo*, México, Ediciones Fiscales, 2004.

SÁNCHEZ, Gaudencio, “El sobreseimiento en la legislación mexicana”, en *La Justicia*, tomo XXI, núm. 375, México, 1961.

SCJN, *Manual de Amparo*, México, 1997.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, tomo XXIV, agosto de 2006. *Semanario Judicial de la Federación*, Plenos de Circuito, Décima Época, Tesis de Jurisprudencia, publicación el 30 de agosto de 2019, materia común, tesis: PC.XVIII.P.A. J/6 A (10a.), núm. de registro: 2020503.

¹⁸ SÁNCHEZ, José Alberto, “Derecho de alumbrado público (DAP). El trabajo sucio e inconstitucional de la CFE, en favor de los municipios”, *Índice Político*, 11 de marzo de 2019, <<https://indicepolitico.com/derecho-de-alumbrado-publico-dap-el-trabajo-sucio-e-inconstitucional-de-la-cfe-en-favor-de-los-municipios/>>.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda Sala, Novena Época, tomo XXIV, diciembre de 2006.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tesis del Pleno con número de registro: 232852, vol. 79, primera parte, p. 28, <<http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/232/232852.pdf>>.

SENADO DE LA REPÚBLICA, *Gaceta de la Comisión Permanente*, <http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/95983>.