

**CONTRADICCIÓN DE TESIS 89/2010.  
SUSCITADA ENTRE LOS TRIBUNALES  
COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIA  
ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO  
Y SEGUNDO DEL DÉCIMO SEGUNDO  
CIRCUITO.**

**PONENTE: MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.  
SECRETARIA: PAULA MARÍA GARCÍA VILLEGAS SÁNCHEZ  
CORDERO.**

Vo. Bo.

**MINISTRA:**

México, Distrito Federal. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **catorce de abril de dos mil diez.**

**COTEJADO:**

**VISTOS**, para resolver los autos de la contradicción de tesis identificada al rubro; y,

**R E S U L T A N D O:**

**PRIMERO.** Por oficio recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el diez de marzo de dos mil diez, el Magistrado Presidente del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, denunció la posible contradicción de criterios entre el sustentado por dicho órgano jurisdiccional al fallar en sesión de diez de diciembre de dos mil nueve, el amparo directo \*\*\*\*\* y el asumido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito al

fallar en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil siete, el amparo en revisión RA \*\*\*\*\*.

**SEGUNDO.** Por proveído de once de marzo de dos mil diez, el Subsecretario General de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que por el tema analizado en los asuntos materia de la presente contradicción, había lugar a remitir el asunto a la Segunda Sala de este Alto Tribunal.

**TERCERO.** Por acuerdo de dieciséis de marzo de dos mil diez, el presidente de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó registrar la denuncia de mérito con el número de expediente **89/2010**, y solicitó a los presidentes de los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa del Sexto Circuito y Segundo del Décimo Segundo Circuito, que remitieran copias certificadas de la resolución pronunciada en el expediente de su respectivo índice, así como el disquete que las contuviera.

Una vez remitidas las copias certificadas a este Alto Tribunal, el cinco de abril de dos mil diez, el Presidente de esta Segunda Sala dio vista al Procurador General de la República para que en el plazo de treinta días manifestara lo que estimara pertinente, y turnó el asunto a la ponencia de la Señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para formular el proyecto de resolución respectivo.

Mediante oficio número \*\*\*\*\* de fecha doce de abril de dos mil diez, el Agente del Ministerio Público Federal nombrado por el Procurador General de la República, formuló pedimento en

el sentido de que el criterio que debe prevalecer es el que sostiene que las leyes de ingresos municipales que establezcan cobros por derechos o autorizaciones para la construcción de zanjas o cualquier infraestructura en vía pública o la instalación de casetas, que se utilicen para la prestación del servicio público de telefonía, no invaden la esfera de competencia del Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre los servicios públicos concesionados por la Federación.

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

**PRIMERO.** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 197-A de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Acuerdo Plenario 5/2001, del veintiuno de junio de dos mil uno, en virtud de que los criterios de los Tribunales Colegiados de Circuito provienen de recursos de revisión interpuestos en juicios de amparo en materia administrativa.

**SEGUNDO.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo previsto en el artículo 197-A de la Ley de Amparo, porque la formuló el presidente del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, órgano jurisdiccional que dictó una de las ejecutorias que contienen en la presente contradicción.

**TERCERO.** Con el fin de analizar la posible existencia de la contradicción de tesis, cabe puntualizar que el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, al resolver en sesión de diez de diciembre de dos mil nueve, el amparo directo <sup>\*\*\*\*\*</sup>, en la parte que interesa, estableció:

***“... SEXTO.- Son infundados los motivos de inconformidad expresados por la solicitante de la tutela constitucional. --- En esencia, se queja la peticionaria de garantías de que las autoridades demandadas en el juicio contencioso le imponen la obligación de pagar los derechos por la expedición de los permisos para la apertura de cepas o zanjas en la vía pública, cuando que, a su decir se encuentra exenta del pago de contribuciones de carácter local, atento a que la empresa quejosa es concesionaria del servicio público telefónico y por tanto, la red pública de telefonía constituye una vía general de comunicación, así como los servicios auxiliares, obras, construcciones y demás dependencias y accesorios de dicha red de telecomunicaciones, por disposición del artículo 2º de la Ley de Vías Generales de Comunicación, pues dice, estas obras, la apertura de cepas o zanjas en la vía pública, son necesarias para la introducción de la red telefónica, la que pasa a formar parte de la vía general de comunicación y por ende, en términos del arábigo 7º del ordenamiento de comentario, se encuentra exenta del pago de los derechos correspondientes por la***

*expedición de los permisos atinentes, por virtud de que, acota, atento a sus características de concesión otorgada por el Gobierno Federal que tiene el carácter de vía general de comunicación, sólo puede ser gravada con contribuciones de carácter Federal, pues sostiene la inconforme, que sólo el Congreso de la Unión puede establecer tributos sobre servicios públicos concesionados, pues esta facultad le ha sido conferida expresamente por el artículo 73, fracción XXIX, apartado 4º de la Constitución General de la República, por lo que al decir de la impetrante del amparo, las autoridades demandadas, aquí tercero perjudicadas, no estaban facultadas para cobrarle cantidad alguna por concepto de la expedición de permisos para la apertura de cepas en la vía pública, con el fin de ampliar la red telefónica. --- Ahora bien, en el capítulo de antecedentes de la demanda de amparo, la persona moral quejosa manifiesta que constituye una sociedad mercantil, cuyo objeto social consiste primordialmente en la construcción, instalación, mantenimiento, operación y explotación de una red pública telefónica, a nivel local y de larga distancia nacional e internacional, así como en la prestación del servicio público de telefonía básica. --- Que con fecha diez de marzo de mil novecientos setenta y seis, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes le otorgó un título de concesión por una vigencia de treinta años, para construir, operar*

***y explotar una red de servicio público telefónico; que esta concesión fue modificada con fecha diez de diciembre de mil novecientos noventa, y en el capítulo 2, denominado “Disposiciones Generales”, que regula la legislación a la que se sujetará el concesionario, se asentó que: “...El servicio público concesionado por medio de este título, se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley de Bienes Nacionales y su Reglamento, y por toda aquella legislación que se emita aplicable a la materia; por los convenios, acuerdos y tratados internacionales suscritos y los que en futuro suscriba en la materia el Gobierno Mexicano, y por los términos mismos de esta Concesión.”. --- Los antecedentes narrados se corroboran con el contenido del tercer testimonio de la escritura pública número ciento treinta y seis mil cuatrocientos noventa, otorgada ante la fe del notario público \*\*\*\*\*, misma que se allegó al sumario natural por la aquí quejosa, de la que aparecen los siguientes antecedentes: “...” --- Además, la empresa quejosa sostiene que la red de telefonía que le fue concesionada constituye una vía general de comunicación, así como sus servicios auxiliares, obras, construcciones y accesorios necesarios para la instalación de la red de telefonía. --- Para dilucidar este aserto es menester abordar los siguientes aspectos: --- La telecomunicación es definida en el artículo 3 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que en lo***

**conducente, se transcribe enseguida. ... --- “Artículo 3.- (Se transcribe)” --- En el caso concreto, está acreditado que la quejosa explota un servicio telefónico público y que éste consiste en la conducción de señales de voz, sonidos, datos, textos e imágenes, a nivel local y de larga distancia nacional e internacional y en el servicio público de telefonía básica. --- Ahora bien, si entre las definiciones de telecomunicación se encuentra la transmisión de sonido a través de un medio o sistema, resulta inconcuso que la telefonía constituye una telecomunicación. --- Por otra parte, el artículo 4 de la Ley Federal de Telecomunicaciones dispone: --- “Artículo 4.- (Se transcribe) ...” --- Así también, el numeral 3 de la misma legislación dice: --- “Artículo 3.- (Se transcribe) ...” --- De acuerdo a los preceptos en cita, una red pública de telecomunicaciones es el sistema integrado por medios de transmisión, tales como canales o circuitos que utilicen cableados o cualquier otro medio de transmisión, o cualquier equipo necesario, a través de la cual se explotan comercialmente servicios de telecomunicaciones. -- En conclusión, el servicio público de telefonía prestado por la quejosa, por constituir una red pública de telecomunicaciones, en los términos del artículo 4º de la Ley Federal de Telecomunicaciones, se considera una vía general de comunicación. --- En otro aspecto, el artículo 2 de la Ley de Vías Generales de Comunicación reza:**

**--- “Artículo 2o.- (Se transcribe) ...” --- Del análisis del anterior precepto, tenemos que las obras y terrenos necesarios para construir e instalar una vía general de comunicación se consideran parte de ésta, es decir, las redes telefónicas instaladas y los terrenos en que ellas se instalan, ya sea que el cableado sea aéreo o subterráneo necesario para el funcionamiento de la red de telecomunicaciones, deben considerarse parte de la red de telecomunicaciones, y por ende, parte de las vías generales de comunicación. --- Dilucidado que ha sido lo anterior, resta establecer si las obras para instalar el servicio telefónico, en virtud de las cuales las autoridades demandadas en el juicio de nulidad hicieron el cobro de las contribuciones por los conceptos de “apertura de cepas en pavimento de concreto”, deben ser sujetos o no de esos impuestos locales. --- Para estar en aptitud de determinar lo anterior, es importante en un primer aspecto, discernir las atribuciones de la Federación respecto a las vías generales de comunicación. --- El artículo 73 de la Constitución Federal, en la parte que aquí interesa, estatuye: --- “Artículo 73. (Se transcribe) ...” --- De lo preceptuado en el artículo 73 Constitucional, se desprende que el Constituyente ha reservado la regulación de la materia de vías generales de comunicación, y la imposición de contribuciones, a la Federación. --- Ahora bien, los artículos 5 de la Ley Federal de Telecomunicaciones; 3, 7 y 8 de la Ley de Vías**

**Generales de Comunicación, han precisado la exclusividad de la Federación para regular la referida materia. Dichos preceptos se transcriben enseguida. --- El artículo 5 de la Ley Federal de Telecomunicaciones dice: --- “Artículo 5. (Se transcribe) ...” --- Así mismo, los numerales 3, 7 y 8 de la Ley de Vías Generales de Comunicación rezan: --- “Artículo 3o.- (Se transcribe) ...” --- “Artículo 7o.- (Se transcribe) ...” --- “Artículo 8o.- (Se transcribe) ...” --- Del análisis de los preceptos citados, se desprende que efectivamente las vías generales de comunicación son exclusivamente de jurisdicción federal, y no pueden ser objeto de contribuciones por parte de los Estados o Municipios. --- Sentado lo anterior, es indispensable analizar las atribuciones del Municipio atento a lo que al efecto dispone el artículo 115 Constitucional, cuyo tenor literal es como sigue: --- “Artículo 115.- (Se transcribe) ...” --- El artículo 115 pre transcrito, está integrado por disposiciones relativas a las relaciones Federación-Municipio y Estado-Municipio, que incluyen disposiciones de contenido político, administrativo y fiscal. --- Como se observa, la fracción III del artículo 115 de la Carta Magna contiene el catálogo de funciones y servicios públicos que están a cargo de los Municipios, y específicamente en el inciso g) contempla “Calles, parques y jardines y su equipamiento”. --- La fracción IV se refiere a la hacienda pública municipal, esto es, se ocupa de**

*determinar las fuentes de percepciones del Municipio, tales como los rendimientos de los bienes que le pertenezcan y las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas de los Estados establecen a su favor, entre los que destacan las contribuciones fijadas por las legislaturas locales sobre propiedad inmobiliaria, los ingresos que se establezcan a su favor; las participaciones cubiertas por la Federación a los Municipios y los derivados de la prestación de servicios; lo anterior en la forma y tiempos que anualmente determinan los congresos estatales. --- La misma fracción IV del precepto 115 Constitucional en cita prevé que es facultad de las legislaturas estatales aprobar las leyes de ingresos de los Municipios. --- Por otra parte, el texto constitucional es preciso al señalar en su fracción IV, que las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas y que sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones, bajo los términos que el propio precepto prevé. --- Para una mejor referencia, se transcriben las siguientes jurisprudencias que el Pleno de nuestro máximo tribunal emitió en relación al tema de la “Hacienda Municipal”. ---*

**HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN**

HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL). (Se transcribe) ...” --- “HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL). (Se transcribe) ...” --- **En el párrafo segundo de la misma fracción, el Constituyente prohibió que las leyes federales limiten la facultad de los Estados para establecer las contribuciones e ingresos señalados en el párrafo anterior, con la exención que al respecto ya se precisó, es decir, en tratándose de los bienes del dominio público de la Federación, Estados o Municipios, con las salvedades que ahí mismo se contemplan. --- Como ya se dijo, la fracción III del artículo 115 del ordenamiento que se comenta, contiene el catálogo de funciones y servicios públicos que están a cargo de los Municipios, y específicamente en el inciso g) contempla “Calles, parques y jardines y su equipamiento”, y en la fracción IV, inciso c), se dispone que los Municipios administrarán los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, en tanto que, finalmente, en la fracción V, inciso d), se precisa que los Municipios están facultados para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia dentro de su jurisdicción territorial. --- Ahora bien, del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Origen, relativo al proyecto de reformas**

**del artículo 115 en el año de mil novecientos noventa y nueve, se aprecian las siguientes consideraciones: --- "... (Se transcribe) ..." --- De lo transcrito se desprende que por "equipamiento" debe entenderse la obra, mobiliario e infraestructura accesoria a los conceptos principales (calles, parques y jardines). --- Por otra parte, de la fracción V del numeral 115 Constitucional se desprenden las siguientes facultades del Municipio: --- • Formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano municipal [inciso a]. --- • Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales [inciso d]. --- • Otorgar licencias y permisos para construcciones [inciso f]. --- Conviene precisar que la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Sinaloa, señala en sus artículos 1º, 117, 119 y 120, lo que enseguida se expone: "(Se transcriben todos ellos) ..." Ahora bien, los artículos 55, 56 y 57 de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Sinaloa, son del tenor literal siguiente: "... (Se transcriben todos ellos) ..." --- Además, los artículos 7, 13, 18, 81 y 377 del Reglamento de Construcciones para el Municipio de Culiacán, Sinaloa, en lo conducente establecen: "... (Se transcriben todos ellos) ..." --- De lo expuesto, se tiene que si bien las facultades para legislar en materia de vías generales de comunicación están reservadas a la Federación, cierto es también que**

*las autoridades demandadas en el juicio de nulidad sí estaban facultadas para cobrarle a la inconforme los derechos atinentes a la apertura de cepas en la vía pública, de modo primordial, porque las contribuciones aludidas no pueden tenerse como tributos aplicados a las vías generales de comunicación, habida cuenta que ni de los preceptos mencionados ni de los documentos con los que se acreditó el pago de los derechos respectivos, se desprende que se esté imponiendo una contribución por el verificativo de los trabajos de instalación de la vía general de comunicación o de la vía misma, pues esta facultad está expresamente designada a la Federación. --- Antes bien, el municipio de Culiacán recibió un ingreso, específicamente el pago de derechos por conceptos que forman parte de su Hacienda Municipal, los cuales tienen intrínseca relación con el uso y límites de la vía pública. --- En efecto, ya se mencionó con antelación al analizar el artículo 115 Constitucional, que el Municipio tiene la libre administración de su hacienda; que ésta se forma con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, con las contribuciones y otros ingresos que establezcan las legislaturas a su favor y en todo caso percibirán las contribuciones que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los*

*inmuebles; con las participaciones federales que correspondan al municipio; y con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo. --- Ahora, los Derechos que se cobraron a la inconforme por la apertura de cepas en la vía pública, son una especie que forma parte del género contribuciones, porque constituyen una contraprestación por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio, tal y como lo consideró la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\*, promovido por \*\*\*\*\*, en donde estableció que el cobro de derechos municipales por la instalación de casetas telefónicas, no invade la esfera competencial de la Federación. --- De dicha ejecutoria surgió la tesis aislada CCXXV/2009, cuyo tenor literal es “DERECHOS MUNICIPALES POR INSTALACIÓN DE CASETAS TELEFÓNICAS. SU COBRO NO INVADIRÍA LA ESFERA COMPETENCIAL DE LA FEDERACIÓN. (Se transcribe) ...” --- También da apoyo a lo expuesto, en lo conducente, la jurisprudencia número 173, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación editado en el año 2000, Tomo I, Materia Constitucional, Novena Época, página 211, de sumario: --- “DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN.- (Se transcribe) ...” --- Además, es característica del cobro de Derechos, que siempre*

*debe estar en función al valor del servicio prestado, ello para que se cumpla con los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, como lo ilustran las tesis que a continuación se citan: --- Jurisprudencias números 174, 175 y 176, sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, las cuales se encuentran publicadas en la compilación citada con antelación, Tomo I, Materia Constitucional, Novena Época, páginas 212, 213 y 214, que a la letra expresan: --- “DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.- (Se transcribe) ...” --- “DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.- (Se transcribe) ...” --- “DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA.- (Se transcribe) ...” --- También da apoyo a lo expuesto, la tesis aislada P. XLVIII/94, del propio Pleno de la Suprema Corte, la cual se puede consultar en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 83, noviembre de 1994, Octava Época, página 33, de rubro y texto: --- “DERECHOS FISCALES. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y*

**QUE TRASCIENDE TANTO AL COSTO COMO A OTROS ELEMENTOS.” (Se transcribe) ...” --- De lo anterior, se tiene que el cobro de Derechos debe ir en función del objeto real del servicio prestado por la administración pública y que trasciende tanto al costo como a otros elementos. --- Aquí, es necesario destacar lo que disponen algunos artículos del Reglamento de Construcciones del Municipio de Culiacán, Sinaloa. --- “(Se transcriben los artículos 28, 29, 30, 33, 35, 36, 272 a 279, 365 y 366) ...” --- Corolario de lo expuesto, resulta que el Municipio tiene a su cargo la función del equipamiento de las calles (obras, infraestructura), como lo dispone el artículo 115 Constitucional; así como limitar los usos de la vía pública y establecer las especificaciones para modificar definitiva o temporalmente la misma; además, tiene la función de vigilar que las obras autorizadas cumplan con las especificaciones que establecen las leyes, con el objeto de que no se altere el comportamiento ni el funcionamiento de las construcciones e instalaciones en predios colindantes o en la vía pública; para la protección del ambiente contra la contaminación por la emisión de ruidos, humos y polvos (artículo 272); para que los materiales no invadan la superficie de rodamiento (artículo 273); que se cumpla con la legislación de tránsito (artículo 274) y en fin, tiene a su cargo tomar todas las medidas para evitar accidentes con motivo de las obras (artículo 279), e incluso, hacer trabajos de**

*reposición en banquetas y guarniciones que se hayan deteriorado con motivo de los aludidos trabajos (artículo 276). --- En esa medida, si la instalación de una red subterránea de telecomunicaciones ha de generar la actividad municipal, en el sentido de que tendrá que elaborar una planificación, que las obras de la referida empresa generarán la ruptura del pavimento y el Municipio deberá procurar el bienestar de la colectividad vigilando que se cumplan con las normas aplicables, e incluso motivarán la expedición de una licencia o autorización para efectuar dichos trabajos, resulta inconcuso que las contribuciones generadas por esos motivos no invaden la esfera competencial de la Federación, máxime que no es la circunstancia de que se trate de una red de telecomunicaciones (vía general de comunicación) lo que genera el derecho, sino simplemente el efectuar actividades mediante las cuales se coloca en la hipótesis de causación previstas, al excitar la actividad municipal. --- En efecto, a virtud de la instalación de la red de telefonía, el Municipio no sólo tendrá que autorizar los planos correspondientes, sino además, llevar a cabo la pavimentación posterior, pues es a éste a quien corresponde el servicio público de las calles, su equipamiento y vigilar el uso que se dé a la vía pública, así como vigilar que los trabajos cumplan con las diversas reglamentaciones. --- Luego, se está frente a dos normatividades, una federal y otra*

*local, que no colisionan ni se destruyen una a la otra o viceversa, sino más bien, que convergen en torno a una situación particular, sin implicar intromisión de una en el ámbito de la otra, sino por el contrario, que regulan situaciones complementarias entre sí, ya que no debe soslayarse que las normas jurídicas tienen un ámbito de validez personal, espacial, temporal y material; y la circunstancia de que dos o más leyes puedan ser aplicadas a virtud de una determinada situación no implica necesariamente que la una se coloque sobre la otra, inhabilitándola, sino que, antes bien, dos o más normas pueden converger en el mundo fáctico, de acuerdo a sus diversos ámbitos de aplicación, como acontece en la especie. --- En ese sentido, no se desatiende el hecho de que la Federación, en el ámbito de sus atribuciones, puede no sólo regular cuestiones relativas a las vías generales de comunicación, sino además, imponer contribuciones respecto a éstas, sin que la circunstancia de que, en su caso, se aplique en determinada zona geográfica, quiera decir que invada la esfera del resto de las normas jurídicas aplicables en ésta, tales como las disposiciones locales que norman lo atinente a las contribuciones que en determinados supuestos, dan lugar a su causación. De la misma manera, el hecho de que un Municipio cobre determinado tributo previsto en el listado de ingresos para su hacienda, a una empresa que efectuando trabajos*

*inherentes a la instalación de una vía general de comunicación, se ubique en los supuestos normativos que prevé la legislación local, no implica que se esté entrometiendo en un campo reservado para la Federación, pues si bien está facultada para regular lo atinente a la vía general propiamente dicha, e incluso imponer contribuciones respecto a ella, esto no quiere decir que el Municipio, en los casos que sus leyes lo prevean, esté imposibilitado para exigir del gobernado el pago de los tributos que correspondan a su Hacienda, sin que sea óbice para esto que la actividad por la que lleva a cabo los trabajos correspondientes, esté regulada por la Federación, con exclusión de las autoridades locales. --- Lo anterior es así porque si bien resulta innegable que sólo el Congreso Federal, por así disponerlo el artículo 73, fracciones VII y XXIX, punto 4o, puede legislar sobre vías generales de comunicación e imponer contribuciones en dicho rubro; también es irrefutable que el Municipio de Culiacán no ejecutó el cobro de un tributo por conceptos atinentes a vías generales de comunicación, esto es, los pagos de derechos que fueron recibidos por la Tesorería del Municipio en forma alguna pueden ser considerados como el resultado de una intromisión de las autoridades aquí tercero perjudicadas en cuestiones referentes a las vías generales de comunicación, propiamente, sino que, en su respectiva esfera de*

*atribuciones, y en virtud de la expedición de un permiso para llevar a cabo obras para la introducción de cableado subterráneo, recibieron el pago de un derecho que va en función de las actividades que a su vez tuvo que realizar o realizará el propio municipio de verificación y vigilancia de los trabajos, así como del pavimentado de la vía pública, de lo que se sigue que si bien es indudable que el Congreso de la Unión está facultado para legislar sobre vías generales de comunicación e imponer contribuciones sobre éstas; el Municipio, por su parte, tiene la atribución de obtener los ingresos que determine el congreso local en virtud de la prestación de un servicio a su cargo, como en el caso lo es el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones, ya que el costo que para el Municipio tiene ese servicio no se agota con la simple expedición del documento respectivo, sino que justamente su otorgamiento implicará la supervisión y vigilancia de su adecuado uso. --- A mayor abundamiento, el propio artículo 5 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en su segundo párrafo señala: “ ... (Se transcribe) ...” --- De la anterior disposición se advierte que el propio legislador federal, de antemano, al redactar los preceptos que vendrían a constituir la ley que regula las telecomunicaciones, previó que la aplicación de la normatividad federal, debía llevarse a cabo sin transgredir las normas locales*

*relativas al desarrollo urbano y ecología. --- Luego, la propia legislación federal que se comenta previó la convergencia de sus normas con las leyes estatales o municipales. --- Corolario de lo expuesto, emerge que el servicio público de telefonía que proporciona la empresa inconforme, deriva de una concesión otorgada por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que constituye una vía general de comunicación, y por ende su regulación corresponde a las autoridades federales, pero los trabajos que realizó para implementar dicho servicio, en las calles del municipio de Culiacán, Sinaloa, corresponde su regulación a dicho ente jurídico, pues conforme a sus atribuciones se encuentra facultado para ello, sin que con esa actividad esté invadiendo atribuciones de la Federación. --- Da apoyo a lo expuesto, la tesis aislada número XIX.1o.23 A, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, diciembre de 2008, Novena Época, página 998, que se comparte por este órgano colegiado por tratarse de un caso análogo al que ahora se resuelve, cuyo tenor literal es el siguiente:*

*--- “DERECHOS POR OBRAS DE CANALIZACIÓN PARA INSTALAR LÍNEAS DE TRANSMISIÓN SUBTERRÁNEA. SU COBRO POR PARTE DEL MUNICIPIO DE REYNOSA, TAMAULIPAS, A*

EMPRESAS QUE EXPLOTAN E INSTALAN VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN, COMO REDES DE TELECOMUNICACIÓN SUBTERRÁNEA, NO INVADE LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LA FEDERACIÓN (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2007). (Se transcribe) ...” --- **De igual forma, se comparte la tesis aislada XXII.1o.40 A, que emitiera el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, agosto de 2005, Novena Época, página 1940, de sumario: --- “LICENCIA DE RUPTURA DE PAVIMENTO. EL ESTABLECIMIENTO DEL PAGO DE DERECHOS POR SU EXPEDICIÓN NO INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES OTORGADA A LA FEDERACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE QUERÉTARO). (Se transcribe) ...” --- En las anotadas consideraciones, al ser infundados los conceptos de violación expuestos por la inconforme, y al no actualizarse la hipótesis de suplencia de la queja deficiente a que se refiere el artículo 76 bis, fracción VI, de la Ley de Amparo, que rige en la especie, pues no se advierte la existencia de una violación manifiesta de la ley que coloque en estado de indefensión a la parte quejosa, lo que se impone es negarle el amparo y protección de la Justicia Federal que solicita. ... ”**

Asimismo, cabe precisar que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito al resolver el

veintinueve de noviembre de dos mil siete, el amparo en revisión \*\*\*\*\* , en la parte que interesa, precisó:

***“... Al respecto, en el quinto concepto de violación la quejosa sostiene en esencia que el oficio reclamado es violatorio de la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 constitucional, toda vez que aquél carece de la debida fundamentación y motivación que deben contener los actos de autoridad, en razón de que las autoridades municipales omiten citar los preceptos legales que les facultan para realizar el cobro de derechos sobre bienes que constituyen vías generales de comunicación, sin que se apliquen en el caso los supuestos de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlatlauquitepec, Puebla, para el ejercicio fiscal de dos mil seis, de la Ley de Hacienda Municipal del Estado invocadas, ni de la Ley de Vías Generales de Comunicación y de la Ley Federal de Telecomunicaciones. --- Es esencialmente fundado el concepto de violación antes resumido. --- En efecto, el oficio reclamado es del tenor literal siguiente: “ ... (Se transcribe) ... ” --- De dicho oficio se advierte que el Director de Obras y Servicios Públicos del Municipio de Tlatlauquitepec, Puebla, otorgó a la quejosa \*\*\*\*\* , la autorización para expedirle 'Licencia de Construcción de Obras de Urbanización y/o Ejecución de Obras', para la ejecución de trabajos de excavación en diversas localidades de dicho Municipio, previo pago de***

***\$\*\*\*\*\*; así como la autorización para la instalación de diversos postes telefónicos previo pago de derechos en cantidad de \$\*\*\*\*\*; además de precisar el pago de los derechos por concepto de 'Estudio y Aprobación de Planos y Proyectos de Construcción' en cantidad de \$\*\*\*\*\*. --- Ahora bien, el artículo 73, fracciones XVII y XXIX, inciso 4º., de la Constitución General de la República, indica: “ ... (Se transcriben) ... ” --- Por su parte, los numerales 2º, 7º y 8º de la Ley de Vías Generales de Comunicación, disponen lo siguiente: “ ... (Se transcriben) ... ” --- En tanto que los artículos 1º a 5º de la Ley Federal de Telecomunicaciones, señalan al respecto: “ ... (Se transcriben) ... ” --- De los preceptos constitucionales y legales antes transcritos, se constata que sólo el Congreso tiene facultad para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, así como para establecer contribuciones sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, esto es, se trata de una facultad exclusiva del legislador federal, no reservada para las legislaturas de los estados, conforme a lo dispuesto en el artículo 124 constitucional, aplicado a contrario sensu. --- De tales numerales se constata además, que la Ley Federal de Telecomunicaciones considera a la red pública de telecomunicaciones, incluida la de servicios públicos telefónicos que se explota comercialmente, como una vía general de***

*comunicación, mismas que son exclusivamente de jurisdicción federal y que, en términos de la Ley de Vías Generales de Comunicación, no podrán ser objeto de contribuciones de los estados o municipios. --- Ahora bien, si en el caso concreto, como se ha visto, el Director de Obras y Servicios Públicos del Municipio de Tlatlauquitepec, Puebla, con motivo de la emisión del oficio reclamado número \*\*\*\*\* de fecha veintidós de agosto de dos mil seis, cobró a la quejosa un total de \$\*\*\*\*\* por expedirle las licencias correspondientes a la excavación e instalación de postes para la prestación del servicio público de telefonía, mismos derechos que en términos de lo señalado por el artículo 7º, fracción II, del Código Fiscal Municipal del Estado de Puebla, constituyen verdaderas contribuciones (lo que es coincidente con lo señalado a nivel federal por el artículo 2º, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación), lo cierto es que en el caso concreto la referida responsable violentó el contenido del artículo 16 constitucional, dado que los derechos respectivos constituyen verdaderas contribuciones que gravan la instalación de una parte de la red pública de telecomunicaciones, y que constituyen una vía general de comunicación de jurisdicción federal exclusiva, sin que las autoridades municipales puedan fundamentar su actuación en las leyes de ingresos municipales que prevean el cobro de derechos por obras materiales o por la ejecución*

***de obras públicas, ni aplicar, en auxilio de las facultades exclusivas de la Federación, las disposiciones contenidas en la Ley de Vías Generales de Comunicación y en la Ley Federal de Telecomunicaciones. --- En las condiciones apuntadas, al resultar esencialmente fundado el concepto de violación formulado contra el acto de aplicación reclamado, lo procedente es, en la materia competencia delegada de este tribunal colegiado, modificar la sentencia recurrida, sobreseer en el juicio de amparo ante la inexistencia de los actos del procedimiento administrativo de ejecución reclamados y de los actos que la quejosa señaló como tendentes a impedir que cumpliera con su objeto social y con las condiciones del título de concesión de que goza, atribuidos al Presidente, Tesorero y Director de Obras y Servicios Públicos de Tlatlauquitepec, Puebla; negar la protección constitucional solicitada respecto del artículo 1º, fracción II, en sus numerales 1 y 2, así como los artículos 13 y 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlatlauquitepec para el ejercicio fiscal de dos mil seis, y los artículos 41, 42, 45, 46, 47 y 48 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado; y conceder el amparo y protección de la Justicia Federal en contra del oficio número \*\*\*\*\* emitido por el Director de Obras y Servicios Públicos del Ayuntamiento del Municipio antes referido, a fin de que se le restituyan a la quejosa las cantidades***

***pagadas por los conceptos ahí referidos, y se le permita la excavación e instalación de los postes de telefonía pública aludidos en el propio oficio, debiendo la impetrante cumplir para ello con las disposiciones estatales y municipales en materia de desarrollo urbano y protección ecológica aplicables al respecto, como lo dispone el artículo 5º de la Ley General de Telecomunicaciones. ...”***

La tesis VI.1º.A.245 A que derivó de dicho asunto aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XXVII, enero de 2008, página 2773, con el rubro y texto siguientes:

***“DERECHOS MUNICIPALES POR OBRAS RELATIVAS A LA INSTALACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TELEFONÍA. SON VIOLATORIOS DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL POR GRAVAR LA RED PÚBLICA DE TELECOMUNICACIONES QUE CONSTITUYE UNA VÍA GENERAL DE COMUNICACIÓN DE JURISDICCIÓN FEDERAL EXCLUSIVA. De los artículos 73, fracciones XVII y XXIX, inciso 4º. de la Constitución General de la República; de los numerales 2º, 7º y 8º de la Ley de Vías Generales de Comunicación, así como 1º a 5º de la Ley Federal de Telecomunicaciones, se constata que sólo el Congreso de la Unión tiene facultad para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, así como para establecer contribuciones sobre servicios públicos***

*concesionados o explotados directamente por la Federación, por lo que se trata de una facultad exclusiva del legislador federal, no reservada para las Legislaturas de los Estados, conforme a lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, aplicado a contrario sensu. De tales numerales se deduce además, que la Ley Federal de Telecomunicaciones considera a la red pública de telecomunicaciones, incluida la de servicios públicos telefónicos que se explota comercialmente, como una vía general de comunicación, mismas que son exclusivamente de jurisdicción federal y que, en términos de la Ley de Vías Generales de Comunicación, no podrán ser objeto de contribuciones de los Estados o Municipios. En consecuencia, el cobro de derechos que realicen las autoridades municipales por la realización de obras relativas a la instalación de postes para la prestación del servicio público de telefonía, resulta violatorio del artículo 16 constitucional, dado que dichos derechos constituyen verdaderas contribuciones que gravan la instalación de una parte de la red pública de telecomunicaciones, y que constituyen una vía general de comunicación de jurisdicción federal exclusiva, sin que las autoridades municipales puedan fundamentar su actuación en las leyes de ingresos municipales que prevean el cobro de derechos por obras materiales o por la ejecución de obras públicas, ni aplicar, en auxilio de las*

***facultades exclusivas de la Federación, las disposiciones contenidas en la Ley de Vías Generales de Comunicación y en la Ley Federal de Telecomunicaciones.”***

**CUARTO.** En ese tenor, es menester tener en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 197-A de la Ley de Amparo, ha sostenido que para que exista contradicción de tesis basta que se hayan examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales y los Tribunales Colegiados de Circuito hubiesen llegado a conclusiones opuestas, sin necesidad de que sean exactamente iguales en cuanto a las cuestiones fácticas que los rodean, según se desprende de la siguiente tesis P.XLVI/2009 del Tribunal Pleno:<sup>1</sup>

***“CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 26/2001, DE RUBRO: “CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA***

---

<sup>1</sup> Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo: XXX, julio de 2009, página 68.

***SU EXISTENCIA.”). De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan “tesis contradictorias”, entendiéndose por “tesis” el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios***

**opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpe la jurisprudencia citada al rubro, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que “al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes” impide el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en “diferencias” fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la**

***Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.”***

Con base en lo expuesto, se arriba a la convicción de que sí existe contradicción de tesis, independientemente de que en el primer caso, se hayan analizado entre otros, los artículos 55, 56 y 57 de la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Sinaloa, por lo que hace al cobro de derechos por parte del municipio de Culiacán, por los servicios prestados correspondientes a la apertura de cepas en la vía pública y en el segundo caso, se hayan estudiado entre otros, los artículos 41, 42, 45, 46, 47 y 48 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Puebla, que contemplan el cobro de derechos, en concreto por las autorizaciones que otorgó el Municipio de Tlatlauquitepec, Puebla, para la ejecución de trabajos de excavación en diversas localidades de dicho Municipio y, para la instalación de diversos postes necesarios para la prestación del servicio de telefonía, porque estas diferencias son cuestiones fácticas que no inciden en la materia de la contradicción.

En efecto, si bien las cuestiones fácticas que rodean los asuntos no son iguales, pues se trata de dos legislaciones municipales diversas, lo cierto es que, en ambos casos se ventila el cobro de derechos municipales por la autorización que otorgó (el municipio) para realizar obras a efecto de prestar el servicio de telefonía, consistente en la apertura de cepas en la vía pública (en el amparo en revisión \*\*\*\*\*), se precisa además que las autorizaciones municipales también se otorgaron para la

instalación de postes). Así, lo trascendente en el caso, es el estudio del artículo 73, fracciones XVII y XXIX , punto 4º y último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos numerales 5 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, 3, 7 y 8 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, para con base en ello, determinar el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, en el amparo directo \*\*\*\*\*, que el cobro de derechos municipales por la autorización para construcciones de infraestructura en la vía pública de líneas de telefonía, no transgredía la esfera competencial del Congreso de la Unión y en el amparo en revisión \*\*\*\*\*, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, concluyó que sí la transgredía.

En efecto, sí existe la contradicción de tesis denunciada, porque mientras que el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, determinó por una parte, que el servicio público de telefonía constituye una red pública de telecomunicaciones que se considera en consecuencia, vía general de comunicación y que las redes telefónicas instaladas y los terrenos que en ellas se instalen, ya sea que el cableado sea aéreo o subterráneo necesario para el funcionamiento de la red de telecomunicaciones, deben considerarse parte de la red de telecomunicaciones, y en consecuencia, parte de las vías generales de comunicación. Pero por la otra concluyó, que los derechos cobrados por la apertura de las cepas en la vía pública que realizó la quejosa en el municipio de Culiacán, si bien son obras necesarias para construir una vía general de comunicación y por ello para prestar el servicio de telefonía, lo cierto es que, su regulación corresponde al citado municipio, porque éste, no

ejecutó el cobro de un tributo por conceptos atinentes a vías generales de comunicación, sino por el pago de derechos correspondientes a un permiso para llevar a cabo obras para la introducción de cableado subterráneo, de manera que el municipio recibió el pago correspondiente de un derecho que está en función de las actividades de verificación y vigilancia de los trabajos que a su vez tuvo que realizar o realizará el municipio, así como del pavimento de la vía pública.

En cambio, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, resolvió que sólo el Congreso de la Unión, tiene facultades para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, así como para establecer contribuciones sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, de manera que, si el Director de Obras y Servicios de Tlatlauquitepec, Puebla, emitió un oficio a través del cual cobraba a la quejosa una cantidad para expedirle licencias correspondientes a la excavación e instalación de postes para la prestación del servicio público de telefonía, está cobrando derechos que constituyen verdaderas contribuciones que gravan la instalación de una parte de la red pública de telecomunicaciones que constituyen una vía general de comunicación de jurisdicción federal.

Por lo tanto, la materia de la contradicción consiste en determinar si el cobro por derechos que realizan los municipios en relación con las autorizaciones que otorgan para la construcción de la infraestructura en la vía pública para prestar el servicio público concesionado de telefonía, invaden o no la esfera de competencia del Congreso de la Unión.

**QUINTO.** A efecto de resolver el tema materia de la contradicción, es necesario tener presente que esta Segunda Sala ya se pronunció no en forma genérica, sino específica respecto de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez, Jalisco, sobre el tema, materia de la contradicción, al resolver en sesión de veinte de enero de dos mil diez, la contradicción de tesis número \*\*\*\*\*, de la que derivó la tesis de jurisprudencia siguiente:

(Registro No. 165286, Localización: Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXXI, febrero de 2010, Tesis: 2a./J. 21/2010, Página: 131)

**DERECHOS POR LA AUTORIZACIÓN PARA CONSTRUCCIONES DE INFRAESTRUCTURA EN LA VÍA PÚBLICA DE LÍNEAS OCULTAS O VISIBLES DE TELEFONÍA, TELEVISIÓN POR CABLE O INTERNET. LOS ARTÍCULOS 1o. Y 39, FRACCIÓN III, NUMERALES 1, INCISO B), Y 2, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACATLÁN DE JUÁREZ, JALISCO, QUE LOS ESTABLECEN, NO INVADEN LA ESFERA DE COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2007). Las normas de referencia que prevén que las personas físicas o jurídicas pagarán derechos por la autorización para la licencia de construcción de infraestructura en vía pública de líneas ocultas o visibles de telefonía, televisión por cable o internet, entre otros, no invaden la esfera de competencia del Congreso de**

**la Unión para establecer contribuciones sobre los servicios públicos concesionados por la Federación, en términos del artículo 73, fracción XXIX, punto 4o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que no tratan de regular ni gravar vías generales de comunicación o los servicios que la integran, pues la mencionada licencia de construcción por la cual se paga el derecho, sólo tiende a controlar el uso de la vía pública dentro de la jurisdicción territorial del Municipio, en términos del artículo 115, fracciones III, inciso g), y V, incisos d) y f), constitucional y las correlativas disposiciones internas del Estado de Jalisco, lo cual se corrobora con los preceptos 5, párrafo segundo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 43 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, al señalar que para instalar redes públicas de telecomunicaciones deben cumplirse las normas estatales y municipales en materia de desarrollo urbano, aunado a que con ello no se puede impedir o limitar el uso público de calles, plazas o calzadas, según lo dispongan las autoridades respectivas.**

La existencia de este criterio no implica que haya quedado sin materia la presente contradicción, porque se reitera, si bien trata el tema materia de la presente contradicción, lo cierto es que se limita a una ley de ingresos de un municipio en específico, pero su estudio es de utilidad al asunto que ahora ocupa la atención de la Segunda Sala, porque su análisis será igual.

Pues bien, lo que se está cuestionando es si los municipios pueden o no cobrar derechos por las autorizaciones que otorgan a efecto de que se abran zanjas en la vía pública o se instalen casetas para poder prestar el servicio público concesionado de telefonía o, por el contrario, toda vez que este servicio corresponde a la materia de las telecomunicaciones si su competencia es federal.

Al respecto se precisa, en los mismos términos en los que se señaló en la contradicción de tesis 441/2009, que la autorización que otorga el municipio, es previa a la realización de la infraestructura que formará parte de la vía pública y, por ende, el derecho no recae en una comunicación instalada o en operación, sino sobre el acto de la autoridad municipal que permite la colocación y ocupación de una porción de la vía pública de su territorio para construir líneas visibles u ocultas de comunicación.

Pues bien, el artículo 115, fracciones II, III, IV y V, de la Carta Fundamental, que es la base normativa que rige al municipio, precisa que:

***“ARTÍCULO 115. 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, conforme a las bases siguientes:***

***I (...)***

**II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.**

(...)

**III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:**

(...)

**g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.**

(...)

**IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor (...)**

**V. Los Municipios, en los términos de las leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para:**

(...)

**d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;**

(...)

**f) Otorgar licencias y permisos para construcciones...**

Respecto de la fracción V de este numeral, en los procesos legislativos relativos a las reformas publicadas el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, y veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se dijo lo siguiente:

**“DICTAMEN.**

**México, D.F., a 27 de diciembre de 1982.**

**(...)**

**A juicio de los suscritos, la fracción V que se propone, enriquece notablemente la facultad de los municipios para intervenir en la planeación del desarrollo urbano, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en la vigilancia del uso del suelo y en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Crear y administrar zonas de reservas ecológicas y expedir la reglamentación necesaria, son facultades de un extraordinario alcance que ponen las bases para consolidar a los municipios como los más fuertes puntales del desarrollo nacional (...).”**

**“CÁMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS**

**DICTAMEN**

**México D.F., a 15 de junio de 1999.**

**(...) En consecuencia, para atender al espíritu de las iniciativas, se faculta al municipio para no sólo controlar y vigilar el uso de suelo sino para autorizarlo; a la par que se le faculta constitucionalmente para intervenir en la elaboración y aplicación de los programas de transporte urbano, y participar en lo relativo a la materia ecológica y de protección ambiental, así como en aquello que se vincule a la planeación regional...”**

De lo anterior, se desprende que a los Municipios se les dotó de la facultad de administrar su patrimonio como calles, parques, jardines y su equipamiento<sup>2</sup>, así como autorizar, permitir, controlar y vigilar su utilización, ya que el suelo que comprende su jurisdicción territorial y las construcciones no están referidas únicamente a la propiedad privada, pues queda inmersa cualquier obra o instalación que pretenda realizarse en los bienes de uso particular o de uso común del Municipio.

En tal virtud, las Legislaturas de los Estados pueden prever a favor de los Municipios derechos por la expedición de licencias, permisos o autorizaciones para construcciones en la vía pública o en propiedad privada, como los establecidos en diversas leyes de ingresos municipales.

En ese contexto, ni la autorización para construcciones en la vía pública de infraestructura de líneas de comunicación visibles u ocultas, ni los derechos tributarios que se cobran por ese acto de autoridad municipal, invaden la esfera de facultades del Congreso de la Unión, en particular, la establecida en la fracción XXIX, punto 4º, del artículo 73 de la Constitución Federal, relacionada con la fracción XVII del mismo precepto, porque no tratan de regular una vía general de comunicación, dado que al ser previo el permiso se entiende que todavía no existe aquélla, ni la autorización se otorga para explotar una vía general de esa naturaleza, ya que sólo tiene como fin controlar la utilización de vías públicas municipales y, por estas razones, el tributo no recae sobre un servicio concesionado

---

<sup>2</sup> Salvo que su construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal, porque será considerado como bien de uso común de la Federación, en términos del artículo 7º, fracción XIII, de la Ley General de Bienes Nacionales.

como las redes públicas de telecomunicaciones, sino en un acto administrativo municipal.

En efecto, el artículo 73, fracción XXIX, punto 4º, de la Carta Fundamental, dispone:

***“ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:***

***(...)***

***XXIX. Para establecer contribuciones:***

***1º (...)***

***4º. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación...”***

La porción normativa indicada establece la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para imponer tributos o contribuciones sobre servicios públicos concesionados por la Federación como la telefonía, televisión por cable o internet, en términos del artículo 11, fracción II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, ya que señala que para instalar, construir, operar o explotar una red pública de telecomunicación es menester contar con una concesión, en el entendido de que también es una vía general de comunicación.

Por esta razón, para delimitar el servicio público concesionado de internet, televisión por cable y telefonía debe tenerse presente lo que disponen la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley de Vías Generales de Comunicación, que se expidieron con base en el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, que prevé la facultad exclusiva y excluyente del Congreso de la Unión para legislar sobre vías generales de comunicación.

## LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

**“ARTÍCULO 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:**

**(...)**

**VIII. Red de telecomunicaciones: sistema integrado por medios de transmisión, tales como canales o circuitos que utilicen bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, enlaces satelitales, cableados, redes de transmisión eléctrica o cualquier otro medio de transmisión, así como, en su caso, centrales, dispositivos de conmutación o cualquier equipo necesario;**

**(...)**

**X. Red pública de telecomunicaciones: la red de telecomunicaciones a través de la cual se explotan comercialmente servicios de telecomunicaciones. La red no comprende los equipos terminales de telecomunicaciones de los usuarios ni las redes de telecomunicaciones que se encuentren más allá del punto de conexión terminal;**

**(...)**

**XIV. Telecomunicaciones: toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, u otros sistemas electromagnéticos...”**

**“ARTÍCULO 4. Para los efectos de esta Ley, son vías generales de comunicación el espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y los sistemas de comunicación vía satélite.”**

**“ARTÍCULO 5. Las vías generales de comunicación materia de esta Ley y los servicios que en ellas se presten son de jurisdicción federal.**

**Para los efectos de esta Ley se considera de interés público la instalación, operación, y mantenimiento de cableado subterráneo y aéreo y equipo destinado al servicio de las redes públicas de telecomunicaciones, debiéndose cumplir las disposiciones estatales y municipales en materia de desarrollo urbano y protección ecológica aplicables.”**

**“ARTÍCULO 8. A falta de disposición expresa en esta Ley y en sus reglamentos o en los tratados internacionales, se aplicarán:**

**I. La Ley de Vías Generales de Comunicación...”**

**“ARTÍCULO 24. Los interesados en obtener una concesión para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones, deberán presentar, a satisfacción de la Secretaría, solicitud que contenga como mínimo:**

**(...)**

**III. Las especificaciones técnicas del proyecto...”**

***“ARTÍCULO 25. La Secretaría analizará y evaluará la documentación correspondiente a la solicitud a que se refiere el artículo anterior en un plazo no mayor de 120 días naturales, dentro del cual podrá requerir a los interesados información adicional.***

***Una vez cumplidos, a satisfacción, los requisitos a que se refiere el artículo anterior, la Secretaría otorgará la concesión.”***

***“ARTÍCULO 45. Cuando las condiciones técnicas, de seguridad y operación lo permitan, los derechos de vía de las vías generales de comunicación; las torres de transmisión eléctrica y de radiocomunicación; las postergías en que estén instalados cableados de distribución eléctrica; los terrenos adyacentes a los ductos de petróleo y demás carburos de hidrógeno; así como los postes y ductos en que estén instalados cableados de redes públicas de telecomunicaciones, que se hagan disponibles a algún concesionario de redes públicas deberán hacerse disponibles, de igual forma, a otros concesionarios sobre bases no discriminatorias.***

***En consecuencia, ningún concesionario de redes públicas de telecomunicaciones podrá contratar el uso o aprovechamiento de dichos bienes con derechos de exclusividad.”***

**“ARTÍCULO 71. Las infracciones a lo dispuesto en esta Ley, se sancionarán por la Secretaría de conformidad con lo siguiente:**

**(...)**

**B. Con multa de 4,000 a 40,000 salarios mínimos por:**

**(...)**

**C. Con multa de 2,000 a 20,000 salarios mínimos por:**

**(...)**

**II. Contravenir las disposiciones sobre la conexión de equipos y cableados...”**

**“SEGUNDO. Se derogan:**

**(...)**

**III. Todas aquellas disposiciones que se opongan a la presente Ley.”**

## **LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN**

**“ARTÍCULO 2o. Son partes integrantes de las vías generales de comunicación:**

**I. Los servicios auxiliares, obras, construcciones y demás dependencias y accesorios de las mismas, y...”**

**“ARTÍCULO 7o. Las vías generales de comunicación, los servicios públicos que en ellas se establezcan, los capitales y empréstitos empleados en ellos, las acciones, bonos y**

**obligaciones emitidos por las empresas, no podrán ser objeto de contribuciones de los Estados, Departamentos del Distrito Federal o Municipios.**”

## **CAPÍTULO VI**

**Construcción y establecimiento de vías generales de comunicación**

**“ARTÍCULO 40. Las vías generales de comunicación se construirán y establecerán con sujeción a lo dispuesto en el artículo 8º de esta ley y a las prevenciones de los reglamentos sobre la materia. La Secretaría de Comunicaciones fijará en cada caso, las condiciones técnicas relacionadas con la seguridad, utilidad especial y eficiencia del servicio que deben satisfacer dichas vías.”**

**“ARTÍCULO 43. Dentro de los límites urbanizados y urbanizables de las poblaciones, las empresas de vías generales de comunicación no podrán poner obstáculo de ningún género que impida o estorbe en cualquier forma o que moleste el uso público de las calles, calzadas o plazas, a juicio de las autoridades locales. En ningún caso se autorizará la construcción de estaciones radiodifusoras dentro de los límites de las poblaciones, salvo lo dispuesto en las convenciones internacionales.”**

Del enlace de las disposiciones transcritas se desprende lo siguiente:

a) La telefonía, televisión por cable o internet que se transmiten normalmente por medio de cableados constituyen redes públicas de telecomunicaciones, las cuales a la par son vías generales de comunicación sujetas a la jurisdicción federal, que requieren de una concesión para instalarlas, operarlas o explotarlas.

b) La Secretaría de Comunicaciones y Transportes constituye la dependencia encargada de fijar las condiciones técnicas acerca de la instalación, operación o explotación de esas redes públicas de telecomunicaciones como las relativas a la seguridad, utilidad especial y eficiencia del servicio.

c) La **instalación**, operación y mantenimiento del cableado de redes públicas de telecomunicaciones se considera de interés público, aunque para realizar dichas tareas se deben cumplir las disposiciones estatales y municipales en materia de **desarrollo urbano** y protección ecológica aplicables, además de que con ello no se puede impedir o limitar el uso público de las **calles, plazas o calzadas**, según lo dispongan las autoridades respectivas.

Esta última precisión es congruente con lo dispuesto en el artículo 115, fracciones II, III y V, incisos d) y f), de la Constitución Federal, porque el hecho de que el concesionario pueda instalar el cableado de una red de telecomunicación con base en las reglas técnicas fijadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no conlleva a que también se le haya permitido utilizar las calles, parques o jardines de un territorio municipal para ese fin, sino que es necesario que cumpla con las disposiciones de desarrollo urbano municipal, en particular, de uso del suelo.

Luego, si para la construcción o instalación de cableado aéreo o subterráneo de una red de telecomunicación en una vía pública municipal se requiere de una autorización de la autoridad relativa y por este acto administrativo se paga un derecho tributario, resulta innegable que no se grava a la vía general de comunicación, una parte de ella o los servicios que la integren, en términos del artículo 7° de la Ley de Vías Generales de Comunicación, ni se impone una contribución municipal sobre un servicio público concesionado por la Federación, que produzca una invasión a la competencia del Congreso de la Unión para establecer tributos sobre ese servicio.

Sirve de apoyo a lo anterior, en la parte que sostiene que las personas físicas y morales que instalan, operan o explotan una vía general de comunicación pueden ser sujetas a tributos municipales, la tesis XLV/97 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:

***“VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN. LAS PERSONAS FÍSICAS O MORALES QUE EXPLOTAN UNA VÍA DE ESA NATURALEZA PUEDEN, VÁLIDAMENTE, SER SUJETOS DE CONTRIBUCIONES ESTATALES O MUNICIPALES. Desde el momento en que el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga facultades al Congreso de la Unión para legislar sobre esa materia, corresponde al legislador federal determinar cuáles vías deben considerarse generales, determinación que hizo en el artículo 1o. de la Ley de Vías***

***Generales de Comunicación y, además, con fundamento en la misma Constitución, estableció las bases a que deberían sujetarse, disponiendo en el artículo 7o. que dichas vías, los servicios públicos que en ellas se establezcan, los capitales y empréstitos empleados en ellas, las acciones, bonos y obligaciones emitidos por las empresas de vías generales de comunicación, no podrán ser objeto de contribuciones por los Estados, Departamento del Distrito Federal o Municipios, sin incluir en tal protección a las personas físicas o morales que explotan esas vías, de modo tal que la prohibición a las autoridades locales de imponer contribuciones a cualquiera de los bienes o servicios protegidos por la ley en consulta, no llega al extremo de incluir a las personas que explotan una vía de esa naturaleza.”<sup>3</sup>***

Además las autorizaciones municipales no tratan de regular cuestiones técnicas del cableado, los postes o los ductos, menos la emisión, transmisión o recepción de imágenes, voz, sonidos o información o los medios en que se propaga, pues se insiste, todavía no existen ni pueden materialmente formar parte de una vía general de comunicación, ya que es evidente que con ese acto administrativo la autoridad municipal únicamente trata de regular y controlar la utilización de la vía pública de su jurisdicción territorial.

---

<sup>3</sup> Publicada en la página 264 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo: V, marzo de 1997.

Por último, importa destacar que existen precedentes de la Quinta y Séptima Épocas<sup>4</sup> que señalan que no se pueden imponer impuestos municipales a los postes de telefonía ubicados en una vía pública y que no pueden cobrarse derechos municipales por el estacionamiento vehicular frente a una terminal de autobuses del servicio federal de autotransporte de pasajeros, los cuales no son aplicables al caso concreto en la medida que en el primero se gravó directamente un poste de cableado de telecomunicación en operación y el segundo se refiere a una calle municipal sujeta a la jurisdicción federal, por ser parte integrante de la vía general de comunicación, al ser necesaria para el servicio público federal de autotransporte; sin desdoro de que tampoco pueden ser útiles en la actualidad porque el marco constitucional y legal ha cambiado, en particular, las prevenciones del artículo 115 de la Constitución Federal a partir de las reformas publicadas el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, y lo dispuesto en el precepto 5° de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Con base en lo expuesto se puede concluir en los mismos términos en los que se señaló en la contradicción de tesis 441/2009, que las leyes de ingresos municipales que contemplan el cobro de derechos por las autorizaciones otorgadas para la apertura de zanjas en la vía pública o para la instalación de casetas telefónicas, no invaden la esfera de competencia del Congreso de la Unión.

Bajo esa óptica, en términos de lo dispuesto en los artículos 192, 195 y demás relativos de la Ley de Amparo, debe prevalecer

---

<sup>4</sup> Los cuales fueron invocados por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito o por los quejosos en los amparos en revisión que resolvió dicho órgano.

como jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala, la que queda redactada de la siguiente manera:

DERECHOS POR LA AUTORIZACIÓN MUNICIPAL PARA LA APERTURA DE ZANJAS, CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA EN LA VÍA PÚBLICA O INSTALACIÓN DE CASSETAS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TELEFONÍA. LAS LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES QUE LOS ESTABLECEN, NO INVADEN LA ESFERA DE COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Las leyes de ingresos municipales que establecen derechos para otorgar la autorización para la apertura de zanjas, construcción de infraestructura en la vía pública o instalación de casetas para la prestación del servicio público de telefonía, no invaden la esfera de competencia del Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre los servicios públicos concesionados por la Federación, en términos del artículo 73, fracción XXIX, punto 4o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que no regulan ni gravan vías generales de comunicación o los servicios que las integran, en razón de que la autorización por la cual se paga el derecho sólo tiende a controlar el uso de la vía pública dentro de la jurisdicción territorial del Municipio, en términos del artículo 115, fracciones III, inciso g), y V, incisos d) y f), constitucional, lo cual se corrobora con los preceptos 5, segundo párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 43 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, al señalar que para instalar redes públicas de telecomunicaciones deben cumplirse las normas estatales y municipales en materia de desarrollo urbano, aunado a que con ello no puede impedirse o limitarse el uso público de calles, plazas o calzadas, según lo dispongan las autoridades respectivas.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Existe contradicción de tesis entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Segundo del Décimo Segundo Circuito y Primero en Materia Administrativa del Sexto Circuito.

**SEGUNDO.** Debe prevalecer como jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, en términos del último considerando de esta resolución.

**NOTIFÍQUESE;** con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes; envíese la jurisprudencia que se sustenta al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 195 de la Ley de Amparo; remítase de inmediato la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales y Ministro Presidente Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

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

**PRESIDENTE:**

**MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.**

**PONENTE:**

**MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.**

**SECRETARIO DE ACUERDOS:**

**LIC. MARIO EDUARDO PLATA ÁLVAREZ.**

## CONTRADICCIÓN DE TESIS 89/2010.

ESTA HOJA CORRESPONDE A LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 89/2010. SUSCITADA ENTRE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO Y SEGUNDO DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO. FALLADA EN SESIÓN DEL CATORCE DE ABRIL DE DOS MIL DIEZ, EN EL SENTIDO SIGUIENTE: “PRIMERO. EXISTE CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE LOS CRITERIOS SUSTENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO Y PRIMERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO. SEGUNDO. DEBE PREVALECER COMO JURISPRUDENCIA, EL CRITERIO SUSTENTADO POR ESTA SEGUNDA SALA, EN TÉRMINOS DEL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA RESOLUCIÓN.” CONSTE.

En términos de lo previsto en los artículos 3º, 20 y 22 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.