

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 93 de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos y 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, todos del Estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2020, publicados el 27 de diciembre de 2019 en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, demarcación territorial Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Claudia Fernández Jiménez, Rosaura Luna Ortiz, Rubén Francisco Pérez Sánchez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 2070028, 3547479, 1508301 y 2196579, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Yocelin Sánchez Rivera, Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona y a Francisco Alan Díaz Cortes.

Índice

I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	3
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.	3
VI. Competencia.	4
VII. Oportunidad en la promoción.....	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.	4
IX. Introducción.....	5
X. Concepto de invalidez.....	6
ÚNICO.....	6
A. Marco constitucional aplicable.....	8
B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.....	11
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	17
Anexos.....	18



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre y firma de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

- A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes.
- B. Gobernador del Estado de Aguascalientes.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

- Artículo 93 de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2020.
- Artículo 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos, todos del Estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2020.
- Artículo 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, para el ejercicio fiscal 2020.

Dichos ordenamientos fueron publicados el 27 de diciembre de 2019 en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- Artículos 1º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- Principio de legalidad tributaria.

- Principio de reserva de ley.
- Obligación del Estado de respetar, promover, proteger y garantizar derechos humanos.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el 27 de diciembre de 2019, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del sábado 28 de diciembre de ese mismo año al domingo 26 de enero de 2020. Sin embargo, al ser inhábil el último día para su presentación, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer día hábil siguiente, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados

¹ *“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)*

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

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

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los

de publicación de la norma, por: (...)

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

² *"Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)*

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...)."

derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Los artículos impugnados establecen como atribución de los Municipios de Aguascalientes, San Francisco de los Romo y Rincón de Romos determinar la forma de recaudación de la aportación social del alumbrado público, a través del convenio que establezcan con la Comisión Federal de Electricidad.

Lo anterior vulnera el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad, reserva de ley y legalidad tributaria, en virtud de que delega la facultad de fijar los elementos esenciales de los derechos correspondientes en una autoridad administrativa, propiciando la arbitrariedad y la incertidumbre respecto de las cuotas que las personas deben pagar.

En el presente concepto de invalidez se sustentará la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, fundamentalmente, porque permiten un resquicio de arbitrariedad para que una autoridad administrativa determine de forma discrecional el monto de una contribución por un servicio a cargo de la administración municipal, por lo que resultan transgresores de los derechos y principios antes precisados.

El pasado viernes 27 de diciembre de 2019 se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes los decretos por los cuales se expidieron diversos ordenamientos de esa entidad, entre las que se encuentran las leyes de ingresos municipales impugnadas en el presente medio de control constitucional.

El texto de las normas controvertidas es el siguiente:

❖ **Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2020.**

“Artículo 93. En la determinación del suministro del servicio de Alumbrado Público, se observará lo dispuesto en la Ley de Hacienda del Municipio de Aguascalientes, en relación a que, para su cobro, se atiende a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad.

I.- Están obligados a contribuir con el gasto que se genere a cargo del Municipio por el servicio de alumbrado público, para su mantenimiento, mejoramiento y renovación de luminarias, los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicios, así como los predios rústicos o urbanos que se encuentran dentro del territorio de este Municipio.

II.- El derecho de alumbrado público, se causará y pagará de acuerdo a lo siguiente:

- a) Lo que instituya el convenio que para tal efecto se celebre con la Comisión Federal de Electricidad.*
- b) Para los efectos del cobro de este servicio, el Municipio podrá realizarlo de manera directa a través de la fijación proporcional sobre el costo de los servicios directos e indirectos, siendo que el pago podrá efectuarse en forma mensual, bimestral o semestral.”*

❖ **Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos.**

“Artículo 67. El servicio de alumbrado público estará a cargo de este Municipio de Rincón de Romos y será suministrado dentro del territorio del mismo, conforme a lo siguiente.

I.- El municipio de Rincón de Romos determinará (sic) la forma de recaudación de la aportación social del alumbrado público, (ASAP), a través del convenio que establezca con la Comisión Federal de Electricidad.”

❖ **Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, para el ejercicio fiscal 2020.**

“Artículo 46. La Aportación Social de Alumbrado Público se recaudara (sic) de acuerdo a lo siguiente:

- a) Lo que instituya el convenio que para tal efecto se celebre con la Comisión Federal de Electricidad.*
- b) Para los efectos de la aportación de este servicio el municipio podrá realizarlo de manera directa a través de la fijación proporcional sobre el costo de los servicios directos e indirectos, siendo de forma mensual, bimestral o semestral, los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicios, así como los predios rústicos o urbanos que se encuentren dentro del territorio de este municipio.”*

Ahora bien, para un mejor entendimiento de la de inconstitucionalidad denunciada, se desarrollará en un primer apartado, como marco constitucional aplicable, el

contenido del derecho fundamental de seguridad jurídica y de los principios de legalidad, de reserva de ley y de legalidad tributaria en el Estado mexicano.

Posteriormente, se abordará en particular la inconstitucionalidad de las normas impugnadas bajo los parámetros antes mencionados, toda vez que resulta contrario al bloque de constitucionalidad la manera en que se prevé la forma de cobro del servicio de alumbrado público, pues delega la función de determinar los elementos del tributo y la forma de recaudación a los Municipios, mediante convenios con la Comisión Federal de Electricidad, esto es, en instrumentos infralegales.

A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad tributaria.

Nuestra Constitución Federal reconoce en sus artículos 14 y 16, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, los cuales constituyen prerrogativas fundamentales, por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Es decir, con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les están expresamente concedidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite para realizarlos, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, la actuación de las autoridades deben estar consignadas en el texto de la norma puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, el espectro de protección de los principios de legalidad y seguridad jurídica, al constituir un límite para el actuar de todo el Estado mexicano, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

En efecto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley

arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tenga plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Es así que la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad se acote en una ley, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.

De forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, se puede plantear la manera en cómo se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

Ahora bien, como parte del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, la doctrina jurisprudencial ha reconocido los diversos principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, con los cuales se garantiza la certeza jurídica con la que deben contar todas las personas frente a las actuaciones del Estado.

El principio de reserva de ley es un medio de control de la expedición de normas de carácter general por parte del Poder Ejecutivo -ya sea por sí mismo, mediante su facultad reglamentaria, o mediante órganos u organismos que dependen de él- por el que se prohíbe que las disposiciones administrativas generales aborden materias que son reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Poder Legislativo, mientras que el diverso de subordinación jerárquica consiste en la exigencia de que las normas administrativas generales estén precedidas de una ley, cuyas

disposiciones desarrolle, completamente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.³

En ese mismo sentido, es imperativo señalar que el numeral 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de garantizar límites al poder público frente a los derechos fundamentales de las personas en su carácter de contribuyentes, regula los principios que deben regir los tributos, a saber, la generalidad contributiva, el principio de legalidad en las contribuciones, la proporcionalidad, la equidad y el destino de las mismas al gasto público.

Es importante destacar que el reconocimiento a los derechos humanos de los contribuyentes obedece a que, desde tiempos pretéritos, se ha puesto especial énfasis en establecer limitaciones al ejercicio del poder público a través de diversos principios que deben guiar a los tributos, ante la necesidad de la protección del derecho de propiedad privada de los gobernados. Estas máximas no sólo actúan como límites, sino que también dan sus notas distintivas a las obligaciones públicas denominadas contribuciones o tributos.⁴

Entonces, los principios que rigen en materia recaudatoria constituyen derechos fundamentales, pues son auténticas obligaciones que deben observar todas las autoridades fiscales dentro del Estado mexicano, por lo cual se erigen como verdaderos derechos subjetivos que las personas causantes de los tributos pueden hacer exigibles frente a los órganos que se encuentran investidos de la potestad tributaria estatal.

Por tanto, entre dichas máximas que rigen en materia fiscal, es de resaltada importancia el principio de legalidad tributaria, el cual consiste -como vertiente especializada del diverso de reserva de ley- en una exigencia de primer orden que implica una obligación legislativa de prever expresamente en una ley formal y material los elementos que integran una contribución, de conformidad con la cual

³ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 79/2009 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, agosto de 2009, Tomo XXX, p. 1067, Materia Constitucional, del rubro siguientes: "**FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.**" y la tesis de jurisprudencia 2a./J. 47/95 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, septiembre de 1995, Tomo II, p. 293, Materia Administrativa, del rubro: "**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES.**"

⁴ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha 27 de octubre de 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

ningún órgano exactor del Estado puede realizar actos individuales de cobro que no estén previstos legalmente ni podría considerarse que un tributo fue establecido de forma equitativa y proporcional.⁵

Conviene recordar que ese Alto Tribunal ha sostenido que el principio de reserva de ley en materia tributaria, si bien generalmente se encuentra referido a la facultad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo, también se extiende a las diversas normas generales que expiden otros órganos administrativos derivado de las cláusulas habilitantes que se crean en la ley.⁶

Sin embargo, contrario a las premisas expuestas, este Organismo Nacional estima que los artículos impugnados contravienen el sistema establecido en la Constitución General de la República para la imposición de contribuciones, pues delegan funciones que corresponden al legislador en otros servidores públicos, como se abundará en el apartado siguiente.

Lo anterior es así en virtud de que el principio de legalidad tributaria, contenido en el numeral 31, fracción IV, de la Norma Fundamental, se traduce en la exigencia de que sea el legislador quien determine los elementos esenciales de la contribución y no las autoridades administrativas, es decir, deben contenerse en un ordenamiento con rango de ley formal y materialmente, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las personas en su calidad de contribuyentes.⁷

B. Naturaleza de las contribuciones.

Como se señaló previamente, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal consagra los principios constitucionales tributarios de generalidad contributiva, reserva de ley o legalidad tributaria, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales además de ser derechos fundamentales inherentes a los gobernados y reconocidos por el texto constitucional, enuncian las características

⁵Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 77/99 del Pleno de ese Alto Tribunal, Novena Época, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, agosto de 1999, pág. 20, del rubro siguiente: *"LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL EXAMEN DE ESTA GARANTÍA EN EL JUICIO DE AMPARO, ES PREVIO AL DE LAS DEMÁS DE JUSTICIA FISCAL."*

⁶ Cfr. Sentencia de 9 de noviembre de 2016, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 636/2015, pp. 46 a 49.

⁷ Véase la Tesis Aislada: 1a. CVIII/2018 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 57, agosto de 2018, Tomo I, página 1020, del rubro siguiente: *"DERECHOS ESPECIAL, ADICIONAL Y EXTRAORDINARIO SOBRE MINERÍA. LOS ARTÍCULOS 268, 269 Y 270 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, VIGENTE EN 2014, NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA."*

que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, en los términos siguientes:

- a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
- b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- c) **Sólo se pueden crear mediante ley.**
- d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
- e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

Con base en estas características, las contribuciones o tributos se entienden como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obteniendo por un ente de igual naturaleza –Federación, Ciudad de México, Estados o Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.⁸

Ahora bien, las contribuciones previstas en el texto constitucional pueden ser de distinta naturaleza, atendiendo a su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula, a saber:

- **Sujeto:** La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.
- **Hecho imponible:** Presupuesto jurídico o económico fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria. El hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.

⁸ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 27 de octubre de 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

- **Base Imponible:** El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.
- **Tasa, tarifa o cuota:** La cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del tributo. En el caso particular de los derechos, es el monto determinado que debe pagarse como contra prestación al servicio del orden administrativo prestado por el Estado.
- **Época de pago:** momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y por tanto debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Los componentes referidos son una constante estructural de los tributos, aun cuando su contenido puede ser variable pudiendo presentarse de manera distinta, por lo que dependiendo del tipo de contribución que se analice se determina la naturaleza propia a cada tributo.

En otras palabras, existen diversos tipos de contribuciones y cada una conserva su propia naturaleza. Así, las autoridades legislativas se encuentran habilitadas para establecer diversos tipos de tributos, respetando sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

Ahora bien, del género contribución se distinguen doctrinal y legislativamente cuatro especies, a saber:

- a) **Aportaciones de seguridad social:** son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.
- b) **Contribuciones de mejoras:** son establecidas en la ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.
- c) **Derechos:** son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público del Estado, así como por recibir servicios que éste presta en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos

desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la ley correspondiente. También se consideran derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

- d) **Impuestos:** son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y sean distintas de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

De forma similar, dentro del orden jurídico del Estado de Aguascalientes, las leyes hacendarias municipales de dicha entidad federativa señalan diversos tipos de ingresos, tales como impuestos, derechos, entre otros.⁹

En el caso que nos ocupa, resulta particularmente relevante abordar las características de las contribuciones denominadas “derechos”, toda vez que esta Institución Nacional considera que la recaudación de la denominada “aportación social del alumbrado público” que determinarán los Municipios de Aguascalientes, Rincón de Romos y de San Francisco de los Romo, tienen esa naturaleza y, en consecuencia, los elementos esenciales que los determinan deben establecerse formal y materialmente en una ley.

Al respecto, el derecho, como especie de tributo, se puede definir como la contraprestación señalada por la ley en pago de servicios de carácter administrativo o por la explotación de bienes del dominio público sobre los cuales el Estado ejerce su titularidad.

En ese sentido, los derechos se causan en cualquiera de los siguientes supuestos:

1. Pago por la explotación o aprovechamiento de bienes del dominio público del Estado.
2. Pago por servicios de carácter público que presta el Estado.

⁹ Véase el artículo 1º de la Ley de Hacienda del Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, cuyo texto señala:

“**Artículo 1o.-** Para atender las necesidades y la prestación de los servicios públicos del Municipio de Aguascalientes, el Ayuntamiento percibirá los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones especiales y participaciones a que se refiere la Ley de Ingresos del propio Municipio en los términos que reglamenta este ordenamiento.”

C. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

Como se dijo anteriormente, las normas reclamadas habilitan a una autoridad administrativa, como lo es el Municipio, para determinar la forma en que se recaudará “la aportación social” del alumbrado público, al señalar que ello se realizará por medio de los convenios que celebren las autoridades municipales con la Comisión Federal de Electricidad.

Es decir, el legislador hidrocálido facultó indebidamente a los Municipios de Aguascalientes, de Rincón de Romos y de San Francisco de los Romo, todos del Estado de Aguascalientes, para determinar a través de un convenio los elementos propios de la contribución, como lo es la cuota de derechos que deberán pagar los contribuyentes usuarios de alumbrado público y su forma de recaudación, atribución que es propia e indelegable del Poder Legislativo local.

Con base en lo anterior, la recaudación de la “aportación social de alumbrado público”, de conformidad con el ordenamiento que los crea, son derechos por servicios de carácter público del orden administrativo acorde a su naturaleza.

Ello es así, debido a que las aportaciones sociales de alumbrado público, como lo refieren las normas impugnadas, son contraprestaciones que cobran los ayuntamientos respectivos por concepto de brindar alumbrado público, servicio público que tienen a su cargo los municipios, de conformidad con el artículo 115, fracción III, inciso b), de la Norma Suprema, actividad por la cual pueden cobrar las contribuciones correspondientes, tal como lo apunto la fracción IV, inciso c), del mismo artículo constitucional.¹⁰

¹⁰ “**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

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

(...)

b) Alumbrado público.

(...)

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, y en todo caso:

(...)

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

(...).”

Lo anterior se confirma con la definición que aportan las leyes de hacienda de los municipios cuyas disposiciones de ingresos son impugnadas. Verbigracia, el artículo 4º de la Ley de Hacienda del Municipio de Aguascalientes indica que los derechos son contraprestaciones establecidas en la Ley, por los servicios que presta el municipio en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del municipio.

Ahora bien, apuntado lo anterior, a consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos las leyes combatidas resultan inconstitucionales al no contener todos los elementos esenciales de los derechos que cobrarán los Municipios por la prestación del servicio de alumbrado público, en virtud de que delegan de manera indebida la facultad de establecer la forma de recaudación y las tarifas o cuotas respectivas por los servicios que se prestan en una autoridad administrativa, como lo son las propias dependencias municipales.

Si bien las disposiciones impugnadas de los municipios de Aguascalientes y Francisco de los Romo señalan algunos de los elementos constitutivos del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, como los sujetos obligados, el hecho imponible, la base y varios momentos de pago, lo cierto es que los mismos no son suficientes para evitar la discrecionalidad de la autoridad administrativa al momento de determinar la contribución.

Lo anterior es así toda vez que tratándose de la época de pago se señalan tres posibles momentos, mensual, bimestral y semestral, además de que ninguna de las disposiciones impugnadas señala al menos un parámetro para la determinación de la tarifa a pagar, dejando a los contribuyentes en la incertidumbre sobre el costo real que deberán cubrir por la prestación del servicio de alumbrado público y el momento en el cual deben hacerlo, pues será una autoridad administrativa quien lo determinará en un convenio.

De esta forma, las disposiciones tildadas de inconstitucionales transgreden el principio de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que ello implica que se deja al arbitrio de un órgano administrativo el establecimiento uno de los elementos esenciales de las contraprestaciones que deban cubrirse por los servicios relacionados con el alumbrado público, en desmedro de la seguridad jurídica de los contribuyentes.

Como es de advertirse con absoluta claridad de la lectura de las normas que nos ocupan, el Congreso del Estado de Aguascalientes delegó completamente a los municipios de Aguascalientes, Rincón de Romos y de San Francisco de los Romo, la

facultad de determinar la forma en que se recaudará “las aportaciones sociales” del alumbrado público, sin indicar o plasmar en ley el parámetro o el mecanismo de control objetivo que impida que la determinación del tributo quede a discreción de la autoridad encargada de la exacción, de tal forma que los contribuyentes usuarios del servicio referido, conozcan con certeza las contraprestaciones que están obligados a pagar, máxime que no puede considerarse que el establecimiento de derechos por servicios de alumbrado público se consideran de alta especificidad técnica que ameriten la delegación aludida.

De esta forma, se transgrede el derecho de seguridad jurídica en materia tributaria en perjuicio de los contribuyentes, ya que no permite que el propio ordenamiento legal sea un instrumento o mecanismo de defensa frente a la arbitrariedad de las autoridades administrativas, en razón de que las personas usuarias de dicho servicio no tendrán la certeza de a qué atenerse respecto de los cobros que, en el momento de causación, realicen las autoridades municipales hidroclidas.

Por lo anterior, ha quedado evidenciada la inconstitucionalidad que contienen las disposiciones impugnadas, en contravención del derecho humano de seguridad jurídica y de los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria, por lo cual lo procedente es declarar la invalidez de las normas indicadas en el apartado III de la presente demanda.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

Por ello se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucionales los preceptos combatidos, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente, a los artículos 138, fracción I, de la Ley de Hacienda del Municipio de Aguascalientes, 67 A de la Ley de Hacienda del Municipio de Rincón de Romos y 122 A, fracción I, de la Ley de Hacienda del Municipio de San Francisco de los Romo, todos del Estado de Aguascalientes, en virtud de que se encuentran íntimamente vinculados con las disposiciones reclamadas.

Asimismo, se solicita a ese Máximo Tribunal, de estimarlo procedente, vincule al Congreso del Estado de Aguascalientes a que en lo futuro se abstenga de expedir normas en el mismo sentido.

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes del 27 de diciembre de 2019, que contiene los decretos por los cuales se expidieron las leyes impugnadas. (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de la porción normativa del artículo impugnado.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 27 de enero de 2020

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS