

**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 nueve leyes de ingresos municipales del Estado de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021, publicadas el 24 de diciembre de 2020 en el Periódico Oficial del Gobierno de la citada entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, 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 Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Tania Sofía Flores Meza y Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08721407 y 08735629, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y a los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona y Abraham Sánchez Trejo.

## 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: .....	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
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.....	5
IX. Introducción.....	6
X. Concepto de invalidez. ....	6
ÚNICO.....	6
A. Naturaleza de las contribuciones.....	11
B. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad tributaria. ....	14
C. Principios de justicia tributaria. ....	17
D. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.....	21
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	30
ANEXOS .....	31



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 de Querétaro.
- B. Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro.

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

- Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2021.
- Artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2021.
- Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Peñamiller, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2021.
- Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2021.
- Artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2021.
- Artículo 26, salvo su fracción VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio San Joaquín, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2021.
- Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Río, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2021.
- Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2021.
- Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Toliman, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2021.

Dichos ordenamientos fueron publicados el 24 de diciembre de 2020 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”.

#### **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, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 2 y 15 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.
- Principio de proporcionalidad en las contribuciones.
- Principio de equidad tributaria.
- 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 Gobierno del Estado de Querétaro el 24 de diciembre de 2020, por lo que

el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del viernes 25 de diciembre de ese mismo año al sábado 23 de enero de 2021.

Sin embargo, al ser inhábil este último día para la presentación de la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>1</sup>, de la Constitución Política de los Estados 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 XI<sup>2</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

---

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

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

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

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

<sup>2</sup> **“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 (...).”

## **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 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 delegan indebidamente en los ayuntamientos de los Municipios queretanos de Landa de Matamoros, Pedro Escobedo, Peñamiller, Pinal de Amoles, Querétaro, San Joaquín, San Juan del Río, Tequisquiapan y Tolimán la facultad de determinar elementos y la forma de

**recaudación del derecho por concepto de servicio de alumbrado público, a través del convenio que establezcan con la Comisión Federal de Electricidad.**

**Por otra parte, la forma en que las normas impugnadas configuran el derecho por la prestación del mencionado servicio, al dotarse de contenido de lo que dispone la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, no atiende al costo real que le representa a las municipalidades, por lo que resulta desproporcional.**

**Además, las disposiciones de las leyes de ingresos municipales impugnadas son inequitativas, toda vez que establecen cuotas diferenciadas en razón de la extensión y destino de los predios que poseen las personas, aunado a que no obligan a todos los que se benefician del servicio de alumbrado público.**

**Lo anterior vulnera el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad, reserva de ley, legalidad tributaria, proporcionalidad y equidad en las contribuciones.**

En el presente concepto de invalidez se sustentará la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, debido a que transgreden los derechos a la seguridad jurídica, los principios de legalidad –particularmente en materia tributaria–, proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

En cuanto a las leyes de ingresos de los municipios de Landa de Matamoros, Peñamiller, Pinal de Amoles, Querétaro, San Joaquín, San Juan el Río, Tequisquiapan y Tolimán, todas de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021, las disposiciones reclamadas vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad tributaria, en virtud de que permiten un resquicio de arbitrariedad al delegar en una autoridad administrativa la posibilidad de establecer elementos esenciales del derecho de alumbrado público en instrumentos infralegales, de tal forma que se genera incertidumbre respecto a la determinación y forma en que las personas deben cubrir las cuotas respectivas.

Por otra parte, la forma en que se encuentra configurada esta contribución en las normas impugnadas transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, debido a que para la determinación de las tarifas correspondientes se toman en cuenta elementos y condiciones ajenas al costo que implica para los municipios la prestación del servicio de alumbrado público, tal como la extensión y el destino del predio del que son propietarias o poseedoras.

Finalmente, los preceptos controvertidos conculcan el principio de equidad tributaria, en razón de que establecen que los sujetos de esta contribución serán las personas propietarias o poseedoras de predios en el territorio de la municipalidad, aun cuando es toda la población del municipio la que se beneficia del alumbrado público, sin importar si tienen la titularidad o no de bienes inmuebles.

A efecto de entrar a analizar los vicios de constitucionalidad que se alegan en la presente demanda, resulta necesario conocer con precisión el contenido y alcance normativo de los preceptos impugnados de las leyes de ingresos municipales en el presente medio de control constitucional, cuyo texto es el siguiente:

❖ **Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2021.**

*“Artículo 26. En la determinación del Derecho de Alumbrado Público atender a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios, en relación a que para su cobro se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad. (...).”*

❖ **Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2021.**

*“Artículo 28. En la determinación del Derecho de Alumbrado Público atender a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios en relación a que para su cobro se atienda a la firma del Convenio con la Comisión Federal de Electricidad.*

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

- A. *Coficiente expresado en UMA por M2, aplicado por predio a la superficie del terreno;*
- B. *Coficiente expresado en UMA por M2, aplicado por predio a la superficie construida;*
- C. *Coficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al 5 % de la superficie del terreno; y*
- D. *Coficiente expresado en un número que se aplicará por predio, tomando como base el valor catastral del mismo, para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicio.*

*La base del Derecho por Servicio de Alumbrado Público será el resultado de sumar el coeficiente “A” por el número de M2 del terreno, más el coeficiente “B” multiplicando por el número de M2 de superficie construida, más el coeficiente “C” multiplicado por el valor catastral del inmueble más el coeficiente “D” multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.*

*El pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente.*



<i>“COEFICIENTE</i>	<i>FACTOR</i>
A	0.20
B	0.15
C	0.0001
D	0.0035”

(...).”

❖ **Ley de Ingresos del Municipio de Peñamiller, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2021.**

*“Artículo 26. En la determinación del Derecho de Alumbrado Público atender a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en relación a que para su cobro se atiende a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad. (...).”*

❖ **Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2021.**

*“Artículo 26. En la determinación del Derecho de Alumbrado Público atender a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro en relación a que para su cobro se atiende a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad. (...).”*

❖ **Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2021.**

*“Artículo 28. El Derecho de Alumbrado Público, de acuerdo a lo siguiente causará y pagará:*

- I. *Lo que instituya el convenio que para tal efecto se celebre con la Comisión Federal de Electricidad o con la entidad que así se determine. (...)*
- II. *Para efectos del cobro de este derecho, el Municipio podrá realizarlo de manera directa a través del mecanismo que así se determine o por afijación proporcional sobre el costo de los servicios directos e indirectos que corresponde a una causación anual, siendo que el pago podrá efectuarse en forma mensual, bimestral o semestral. (...)*
- III. *Por medio del convenio celebrado entre el sujeto pasivo del Derecho de Alumbrado Público y el Secretario de Finanzas, mismo que tendrá vigencia de acuerdo al periodo que se estipule en el instrumento jurídico, el cual no podrá exceder del ejercicio fiscal corriente. (...).”*

❖ **Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2021.**

*“Artículo 26. En la determinación del Derecho de Alumbrado Público, atender a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en relación a que para su cobro, se atiende a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad. (...).”*

❖ **Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Río, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2021.**

*“Artículo 26. De conformidad a lo establecido en el Capítulo Cuarto, del Título Cuarto de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, por el gasto por servicio de Alumbrado Público, así como los gastos generados por la construcción, operación, mantenimiento y reparación de las obras e instalaciones requeridas para la prestación del servicio municipal de alumbrado público, así como la ejecución de los proyectos correspondientes y de cualquier trabajo relacionado con dicho servicio, conforme a lo establecido por el reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en materia de Aportaciones y que le provoque al Municipio de San Juan del Río, Qro., llevar dicho servicio a cada persona física o moral, beneficiados de manera directa e indirecta, se causaran y pagaran derecho por Alumbrado Público de acuerdo con lo que establezca el convenio que para tal efecto se celebre con la Comisión Federal de Electricidad. (...).”*

❖ **Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2021.**

*“Artículo 26. En la determinación del Derecho de Alumbrado Público atender a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en relación a que para su cobro se atiende a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad. (...).”*

❖ **Ley de Ingresos del Municipio de Toluca, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2021.**

*“Artículo 26. En la determinación del Derecho de Alumbrado Público atender a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en relación al Convenio que para su cobro se atiende a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad. (...).”*

Ahora bien, para abordar la inconstitucionalidad denunciada, en un primer apartado, se expondrán algunas consideraciones en torno a la naturaleza de las contribuciones, en el que se desdibujan las características que conducen a comprender sus tipos y especies, con la finalidad de contextualizar la presente impugnación.

En la segunda sección, como marco constitucional aplicable, se desarrollará 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.

En el tercer apartado se vierten de manera sucinta los alcances de los principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones, los cuales se desdoblaron del diverso de justicia tributaria, consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Finalmente, 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 determinación y cobro del servicio de alumbrado público, pues no solo delega la función de determinar los elementos del tributo y la forma de recaudación a los Municipios en instrumentos infralegales, sino que además resultan desproporcionales –al no atender al costo real del servicio– ni equitativos –al no imponer el cobro para todas las personas que reciben el beneficio por el alumbrado público–.

#### **A. Naturaleza de las contribuciones.**

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 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.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> 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.

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.
- **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 Querétaro, las leyes hacendarias municipales de dicha entidad federativa señalan diversos tipos de ingresos, tales como impuestos, derechos, entre otros.<sup>4</sup>

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 del Derecho de Alumbrado Público que determinarán los Municipios antes indicados de Querétaro tienen esa

---

<sup>4</sup> Véase el artículo 1º de la Ley de Hacienda del Municipio de Querétaro, Querétaro, cuyo texto señala: “**Artículo 1o.-** Para atender las necesidades y la prestación de los servicios públicos del Municipio de Querétaro, 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.”

naturaleza y, en consecuencia, los elementos esenciales que los determinan deben establecerse formal y materialmente en una ley, además de atender a los criterios de proporcionalidad y equidad tributaria respecto de este tipo de contribuciones.

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.

#### **B. 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.<sup>5</sup>

En ese mismo sentido, como se apuntó anteriormente, 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.<sup>6</sup>

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

---

<sup>5</sup> 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.**"

<sup>6</sup> 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.



implica una obligación legislativa de prever expresamente en una ley formal y material los elementos que integran una contribución, de conformidad con la cual 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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup>

### **C. Principios de justicia tributaria.**

Como se mencionó en líneas previas, es necesario hacer hincapié en que los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal no se limitan a los reconocidos en

---

<sup>7</sup>Véase 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."*

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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."*

el Capítulo I del Título Primero de la misma, ya que aquéllos se encuentran diseminados por todo el cuerpo de la Norma Suprema.

Bajo esa línea, el principio de proporcionalidad tributaria constituye un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, junto con el resto de los principios de generalidad contributiva, legalidad o reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad que consagra dicha disposición constitucional.

El citado principio de proporcionalidad tributaria entraña una garantía de las personas por virtud de la cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, observando los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas. De esta manera, sólo las autoridades constitucionalmente habilitadas pueden imponer los tributos, y las personas no deben ser llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales. Es decir, el principio de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado.<sup>10</sup>

Dicha máxima constitucional, busca resguardar la capacidad contributiva del causante y se ha concebido como aquél que garantiza que los contribuyentes aporten a los gastos públicos de la Federación, entidades federativas o municipios en función de su respectiva capacidad económica, por lo que se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan mayores recursos tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciben de forma mediana o reducida.

El principio de proporcionalidad consiste –medularmente– en que los sujetos pasivos de la relación jurídica fiscal tienen el deber de contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, por lo cual se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o

---

<sup>10</sup> *Cfr.* Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día diecinueve de septiembre de dos mil once, al resolver el Amparo en revisión 2237/2009, p. 90.

rendimientos, de manera que las personas que obtengan recursos elevados tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciban en menor cantidad.<sup>11</sup>

Ahora bien, ese Alto Tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos,<sup>12</sup> puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros, por lo que reclaman un concepto adecuado de proporcionalidad y equidad.

Tal como se indicó en apartados previos, en materia fiscal, se entiende por “derechos” a aquéllas contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como **precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo** y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten, así el principio de proporcionalidad en materia de “derechos” implica que la determinación de las cuotas correspondientes por ese concepto ha de tener en **cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.**<sup>13</sup>

De tal suerte que, al tratarse de “derechos” debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues **los servicios públicos se organizan en función del interés general** y sólo secundariamente en el de los particulares.<sup>14</sup>

Por otra parte, el principio de equidad en materia tributaria exige que los contribuyentes que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que los regula, lo que a su

---

<sup>11</sup> Véase la tesis de jurisprudencia con número de registro 232197, del Pleno de ese Máximo Tribunal, Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Primera Parte, pág. 144, del rubro: “**IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.**”

<sup>12</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, pág. 41, rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.**”

<sup>13</sup> *Ídem.*

<sup>14</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 3/98, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Administrativa-Constitucional, publicada en el semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 54, de rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**”

vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación.

Es así que el principio de equidad en la imposición establece que las personas, en tanto estén sujetas a cualquier contribución y se encuentren en iguales condiciones relevantes para efectos tributarios, han de recibir el mismo trato en lo que se refiere al tributo respectivo.

En relación con los principios de proporcionalidad y equidad en materia de derechos, esa Corte Constitucional ha sostenido que a las referidas contribuciones le son aplicables los principios de justicia tributaria, pero en diversa forma respecto de los impuestos.

En cuanto a dicha temática, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en la imposición de un derecho por servicios, se debe cumplir con los principios de justicia tributaria que se desdoblán en los subprincipios de proporcionalidad y equidad, atendiendo a los aspectos siguientes:

- Por regla general, el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.
- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.<sup>15</sup>

En esa línea, acorde con los criterios de ese Máximo Tribunal, para analizar la proporcionalidad y equidad de una disposición normativa que establece un derecho, **debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago**, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la

---

<sup>15</sup>Véase la tesis aislada 2a. CXXXIII/2010 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1472, de rubro: **“DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. EL ARTÍCULO 244-D DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.”**

respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, **en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.**<sup>16</sup>

#### **D. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.**

De manera introductoria, del análisis de las disposiciones controvertidas de las leyes de ingresos municipales de Querétaro antes referidas se advierte que remiten a las prescripciones normativas al respecto del Derecho de Alumbrado Público de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro.

Por lo tanto, es indudable que los artículos reclamados se dotan de contenido a partir de la propia Ley de Hacienda de los Municipios de dicha entidad; es decir, al hacer la remisión expresa y ordenar que la determinación de la contribución de mérito se realizará en términos de la legislación en cita, las disposiciones impugnadas deben leerse como si en las mismas se tuvieran por reproducidas las normas a las que alude, esto es, los artículos 115 a 118 del ordenamiento multireferido.

Previo a exponer los motivos de inconstitucionalidad que se aducen en el presente escrito inicial, es necesario realizar la transcripción de las normas de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro que resultan aplicables:

##### *“Capítulo IV*

##### *Del servicio de alumbrado público*

*Artículo 115. Serán sujetos del pago de derecho de alumbrado público, los propietarios o poseedores de predios del Municipio que corresponda, que se beneficien con el servicio de alumbrado público.*

*Artículo 116. Los ayuntamientos están facultados para determinar la forma del cobro de este derecho, siendo de manera directa, previéndose en la correspondiente Ley de Ingresos o mediante el convenio que establezcan con la Comisión Federal de Electricidad.*

*Artículo 117. Para el caso que la Ley de Ingresos del Municipio sea omisa o el Ayuntamiento así lo acuerde, la dependencia encargada de las finanzas públicas correspondiente, establecerá la liquidación del importe de este derecho conforme a lo siguiente:*

---

<sup>16</sup> Véase la sentencia dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 487/2011, resuelto en sesión pública del 30 de noviembre de 2011, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

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

a) Coeficiente expresado en días de Salario Mínimo de la Zona, por metro cuadrado, aplicado por predio a la superficie del terreno.

b) Coeficiente expresado en días de Salario Mínimo de la Zona, por metro cuadrado, aplicado por predio a la superficie construida.

c) Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio sobre la base del valor catastral del mismo para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al cinco por ciento de la superficie del terreno.

d) Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio sobre la base el (sic) valor catastral del mismo para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicios. Se excluyen de este cargo a aquellos predios de uso mixto habitacional comercial o habitacional artesanal cuyo avalúo catastral no exceda el equivalente a 6000 días de Salario Mínimo de la Zona.

La base del derecho por servicio de alumbrado público será el resultado de sumar el coeficiente "A" por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente "B" multiplicado por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente "C" multiplicado por el valor catastral del inmueble; cuando se trate de inmuebles de uso industrial, comercial o de servicios, se sumará adicionalmente el coeficiente "D" multiplicado por el valor catastral del inmueble, resultando la cantidad anual a pagar, pudiendo cobrar en forma mensual, bimestral o anual.

Se define el valor de los coeficientes así:

COEFICIENTE	VALOR DEL COEFICIENTE EXPRESADO EN VSMGZ
A	0.2
B	0.15
C	0.0001
D	0.0035

Artículo 118. Los propietarios o poseedores de inmuebles de uso habitacional, industrial, comercial o de servicios, enterarán el pago del derecho en los plazos y términos que acuerde el Ayuntamiento."

De la reproducción antepuesta, se advierte esencialmente lo siguiente:

- Los sujetos de este derecho son las personas propietarias o poseedoras de predios en los municipios que correspondan, que se beneficien del alumbrado público.

- Se delega en los ayuntamientos la facultad de establecer la forma de cobro de este derecho, estableciendo que la misma podrá incorporarse en la Ley de Ingresos respectiva, y remitiendo al convenio que celebren con la Comisión Federal de Electricidad.
- Se establecen diversos coeficientes y formas de cálculo de la contribución en función de la extensión de los predios de los sujetos obligados al pago del derecho, así como atendiendo al destino que se les dé a los inmuebles, con lo cual se prevén cuatro distintas categorías que generan cuotas diferenciadas.
- Finalmente, que los sujetos de la tasa enterarán el pago en los plazos y términos que disponga el ayuntamiento correspondiente.

Una vez expuesto lo anterior, a continuación se abordará los motivos de inconstitucionalidad previamente anunciados en dos subapartados; el primero, enfocado al argumento en que se señala que las normas vulneran el principio de legalidad al delegar la facultad de establecer elementos esenciales de las contribuciones en autoridades administrativas y; el segundo, encaminado a evidenciar la transgresión de los principios de justicia tributaria.

**i. Transgresión al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad tributaria.**

Como se dijo anteriormente, las normas reclamadas habilitan a una autoridad administrativa municipal para determinar la forma en que se recaudará el derecho por concepto del servicio de 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 queretano facultó indebidamente a los Municipios de Landa de Matamoros, Peñamiller, Pinal de Amoles, Querétaro, San Joaquín, San Juan el Río, Tequisquiapan y Tolimán, todos del Estado de Querétaro, para determinar a través de un convenio los elementos propios de la contribución, como lo es la cuota de derechos que deberán pagar las personas contribuyentes usuarias de alumbrado público y su forma de recaudación, atribución que es propia e indelegable del Poder Legislativo local.

Lo anterior en virtud de que los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público constituyen contribuciones por servicios de carácter público del orden administrativo acorde a su naturaleza, por lo que es necesario que los mismos cumplan con la exigencia de reserva de ley en materia fiscal.

En efecto, estos derechos 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 apunta la fracción IV, inciso c), del mismo artículo constitucional.<sup>17</sup>

Sin embargo, el legislador conculcó el principio de legalidad que le es aplicable a este derecho pues, como se constata en las disposiciones impugnadas y en el artículo 116 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, se estableció que son los ayuntamientos los facultados para determinar la forma del cobro de este derecho en el convenio que establezcan con la Comisión Federal de Electricidad.

Ahora bien, dicho 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 la determinación de 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 queretanos de Landa de Matamoros, Peñamiller, Pinal de Amoles, Querétaro, San Joaquín, San Juan el Río,

---

<sup>17</sup> “**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.

(...).”



Tequisquiapan y Tolimán, señalan algunos de los elementos constitutivos del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, lo cierto es que los mismos no son suficientes para evitar la discrecionalidad de la autoridad administrativa al momento de determinar la contribución.

Particularmente, esta Comisión Nacional advierte que las normas reclamadas carecen del establecimiento del elemento esencial denominado como “época de pago”, pues el artículo 118 de la Ley de Hacienda de los Municipios de la mencionada entidad federativa delega de manera expresa y directa el establecimiento de esta condición para el cumplimiento de la obligación tributaria en los ayuntamientos.

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 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 Querétaro delegó completamente a los órganos de gobierno municipales la facultad de determinar la época de pago en que se recaudará el pago por el servicio de alumbrado público, sin indicar o plasmar en ley el parámetro o el mecanismo de control objetivo que impida que la determinación de ese elemento del tributo quede a discreción de la autoridad encargada de la exacción.

De esta forma, los contribuyentes no tendrán forma de conocer con claridad y sin lugar a dudas el momento en que deben realizar el pago por el multi referido servicio.

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 del momento de liquidación del mismo.

## ii. Vulneración a los principios de justicia tributaria.

Por otro lado, las normas controvertidas de las leyes de ingresos municipales de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021, transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, los cuales derivan del criterio constitucional de justicia tributaria.

Conviene referir que el alumbrado público constituye un servicio que presta el Estado, consistente en proveer la iluminación artificial mínima necesaria en los espacios públicos y vialidades, para contribuir a la seguridad de peatones y vehículos.

Esta Comisión Nacional considera que la iluminación en vialidades y espacios públicos es una medida indispensable de seguridad que se utiliza tanto para prevenir accidentes como actos delictivos. Las señalizaciones viales luminosas, tales como tableros y semáforos, a pesar de cumplir una función de seguridad y formar parte de los espacios públicos, no se consideran sistemas de alumbrado público.<sup>18</sup>

En ese entendido, la naturaleza del servicio de alumbrado público consiste en proporcionar iluminación artificial en los espacios públicos en que se desarrolla la vida cotidiana de todas las personas que habitan en determinada localidad y no solo los habitantes o las personas residentes, sino también a todas aquellas que se encuentren transitando por el mismo, con el fin de inhibir algún tipo de riesgo que pudiera desarrollarse en áreas carentes de la iluminación.

Así, el servicio de alumbrado público tiene la finalidad de dar seguridad a todas las personas de una comunidad o colectividad, por lo cual no se configura como la prestación de un servicio particular que atienda a beneficiar a personas en específico, sino por el contrario, el beneficio será directo a favor de todos los gobernados por igual.

Una vez expuesto lo anterior, debe analizarse la regularidad de las normas impugnadas al estimarse que son contrarias al orden constitucional.

A juicio de esta Comisión Nacional, los artículos impugnados de las leyes de ingresos de 9 municipios de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021, vulneran el

---

<sup>18</sup> “Estados y Municipios. Alumbrado público”, Gobierno de México, información disponible en <https://www.gob.mx/conuee/acciones-y-programas/estados-y-municipios-alumbrado-publico>.

principio de proporcionalidad tributaria porque establecen un cobro por el servicio de alumbrado público cuyo monto a pagar dependerá de la extensión y el destino que se le dé a un predio, por ejemplo, si se trata de uso doméstico o se destina al comercio o industria.

Como se expuso al inicio de este apartado, las normas controvertidas establecen cuatro distintos coeficientes que se utilizan para calcular la tarifa correspondiente, tomando en consideración la extensión de los predios, así como del destino. Ello significa que la legislatura local previó el cobro del derecho tomando en consideración un elemento totalmente ajeno al costo real del servicio prestado por el municipio.

Al respecto, debe recordarse que el objeto el servicio de mérito **no es beneficiar a una persona en particular**, sino en igualdad de circunstancias a toda la población y transeúntes en los territorios de los municipios ya antes mencionados.

Así, los preceptos de los ordenamientos impugnados establecen una contribución por la prestación de un servicio público para los habitantes de los municipios precisados –a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho– cuyo objeto o hecho imponible lo constituye el servicio de alumbrado público; sin embargo, la tarifa correspondiente se fijará dependiendo del uso que se les dé a los predios, así como de su extensión.

En el caso de la disposición impugnada de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, además de incurrir en las irregularidades mencionadas en el párrafo que antecede, también toma elementos o parámetros adicionales para la determinación de la contribución en combate, ya que también ordena tomar en cuenta el valor catastral del inmueble, así como la superficie del predio y la de la construcción.

Atento a lo anterior, es necesario traer a colación lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 28/2019, promovida por este Organismo Nacional en contra de diversos artículos de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019, en donde ese Alto Tribunal declaró la inconstitucionalidad de normas de contenido similar a las ahora impugnadas, pues preveían un cobro por el derecho de alumbrado público. En el asunto en mención, además de que el legislador no sólo gravó el consumo de energía eléctrica siendo incompetente para ello, también resolvió que el cobro de este derecho se fijó teniendo en cuenta el tamaño, **ubicación y destino** del predio que se consideró

beneficiado, lo cual no **atendía a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos ni al costo del servicio**, por lo que no cumplió con el contenido de los principios de justicia tributaria.

Igualmente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2020,<sup>19</sup> promovida en contra de diversos preceptos de las leyes de ingresos para los municipios de Tamaulipas, para el ejercicio fiscal 2020, se concluyó que las normas que preveían fórmulas para el cobro del derecho de alumbrado público que consideraban los metros de frente a la vía pública de los predios, resultaba violatorio de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, y de seguridad jurídica porque los elementos que proporcionó el legislador no atendían al costo que representa al Estado la prestación del servicio ni cobra el mismo monto a todas las personas que reciben el mismo servicio en razón de un parámetro razonable.

Lo anterior, en razón de que se traducían en un trato desigual a los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que solo se presume la capacidad económica de la persona a partir de los metros de frente de su predio a la vía pública, características que, además, son más bien propias de un impuesto y no de un derecho. Además, se estimó que el cobro impugnado provoca una carga desproporcionada e irracional sobre la propiedad o poseedores de los predios, que no son quienes representan el total de la comunidad que se beneficia con la prestación del servicio municipal.

En los precedentes mencionados se advierte que la razón de fondo para considerar la inconstitucionalidad de normas que configuren el pago por el servicio de alumbrado público sobre elementos que no se relacionan con el costo real que le represente al municipio, redundando en perjuicio de la capacidad contributiva de los causantes de la contribución, por lo que resulta contraria al principio de proporcionalidad tributaria, tal como acontece en el caso concreto con las leyes de ingresos de diversos municipios de Querétaro.

Es así que se transgrede el principio de equidad tributaria, pues la forma en cómo fue determinado el pago de esa contribución trata de forma desigual a los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que solo se presume la capacidad económica de la persona a partir del tipo de

---

<sup>19</sup> Resuelta en sesión pública celebrada a distancia el 23 de noviembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

uso o destino que se le dé a un predio, aunado a que pareciera que en realidad se está estableciendo un impuesto y no de un derecho.

Por tanto, en el caso que nos ocupa y dada la similitud con los citados precedentes, ya que el legislador queretano consideró como elemento determinante para el establecimiento de la cuota del derecho el uso, extensión y/o destino de los predios de las personas, ello necesariamente se traduce en la desproporcionalidad e inequidad de la cuota, puesto que no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el municipio.

Ello ocasiona que la individualización en cuanto al monto de ese derecho se diferencie entre cada contribuyente en razón del destino, uso o naturaleza de los predios de las personas físicas o morales propietarias o poseedoras -inclusive la superficie de la construcción y valor catastral-, ocasionando un pago inequitativo y diferenciado para cada una de los gobernados obligados a cubrir ese derecho.

Aunado a lo anterior, por la forma en que se encuentra configurado el derecho, podría darse el caso de que una misma persona pague más de una vez la tarifa establecida, si es que es propietaria o poseedora de un inmueble de mayor tamaño, por tener más de un inmueble destinado a uso doméstico, o bien, además de aquel tiene otro predio pero está destinado al comercio o industria, por lo que estará obligado a cubrir más de un pago.

Dicha situación es incongruente con la naturaleza misma del servicio de alumbrado público, el cual como se dijo al inicio del presente concepto, busca beneficiar a toda la comunidad en su conjunto, y no a una o a determinadas personas particulares. Por lo tanto, como lo ha sostenido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que los derechos por servicios respeten los principios tributarios de proporcionalidad y equidad es necesario que la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de dicho tributo tenga en cuenta el costo que para el Estado representa prestar el servicio de que se trate y, además, que los montos que se prevean sean fijos e iguales para todos los que reciben servicios análogos.

Ello, porque el cobro de derechos por alumbrado público solamente puede establecerse **en función al costo que genera la prestación del servicio**, no así de manera diferenciada según el tipo o destino de predio ya que se trata de un beneficio de toda la comunidad y no de sujetos particulares.

Por lo tanto, ya que las normas controvertidas establecen la obligación de pagar el servicio de alumbrado público tomando en consideración elementos ajenos al costo real erogado por el municipio, es inconcuso que resultan contrarios al principio de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

Consecuentemente, debe concluirse que la contribución establecida en las normas impugnadas, efectivamente vulneran el principio de proporcionalidad de los tributos, puesto que la autoridad legislativa que impone la contribución, atendiendo al destino de los predios de los sujetos pasivos, y no así el costo que le causa a los municipios la prestación de tal servicio.

Además, en atención a lo expuesto, es inconcuso que el principio de equidad tributaria se conculca en todas las leyes de ingresos municipales cuestionadas, en virtud de que establece que los sujetos de la contribución serán las personas propietarias o poseedores de predios en el municipio correspondiente.

Lo anterior otorga un trato desigual e injustificado a las personas que son titulares de bienes inmuebles, pues no son las únicas que se benefician del servicio de alumbrado público, ya que, como se dijo anteriormente, el mismo favorece a toda la población en general.

Por lo antes expuesto, al haberse demostrado la incompatibilidad de las normas impugnadas con el andamiaje constitucional que rige en nuestro país, lo procedente es que se declare su invalidez y sean expulsadas del orden jurídico local.

#### **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, el Capítulo IV “Del servicio de alumbrado público” – artículos 115 a 118 – del Título Cuarto de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, 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 Querétaro 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 Gobierno del Estado de Querétaro del 24 de diciembre de 2020, que contiene los decretos por los cuales se expedieron las leyes de ingresos 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 delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas 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 fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las disposiciones impugnadas.

**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 el concepto de invalidez planteado en la demanda.

Ciudad de México, a 25 de enero de 2021

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

**LMP/TSM**