

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 24 de marzo de 2025.

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 del artículo 115 de la Ley de Hacienda del Municipio de Isla Mujeres, del Estado de Quintana Roo, reformada mediante Decreto número 100 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 24 de febrero de 2025.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como 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 Armando Hernández Cruz, con cédula profesional número 2166576, que lo acredita como licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a 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.	5
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.....	6
X.	Conceptos de invalidez.....	7
	PRIMERO.....	7
	A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	8
	B. Naturaleza de los derechos por servicios	10
	C. Principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios.....	14
	D. Inconstitucionalidad de la norma impugnada	17
	SEGUNDO.....	29
	A. Principios de reserva de ley y legalidad en materia tributaria	30
	B. Inconstitucionalidad del precepto reclamado	33
	A N E X O S	38

M É X I C O

Defendemos al Pueblo

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 Quintana Roo.

B. Gobernadora Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

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

Artículo 115 de la Ley de Hacienda del Municipios de Isla Mujeres, del Estado de Quintana Roo, reformado mediante Decreto número 100 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 24 de febrero de 2025, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 115. La prestación del servicio y mantenimiento del alumbrado público a favor y en beneficio de los habitantes del Municipio de Isla Mujeres, es objeto del cobro del presente derecho. Se entiende por servicio y mantenimiento de alumbrado público, la iluminación que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines, oficinas de la administración pública municipal y otros lugares de uso común, así como el mantenimiento y la ampliación de la red de distribución de dicho servicio.

El costo del servicio y mantenimiento de alumbrado público se compone con los siguientes conceptos:

I. El costo por servicios personales empleados en la instalación, operación y mantenimiento del servicio de alumbrado público, entendido como tal los sueldos, salarios, compensaciones, prestaciones legales y contribuciones derivadas de la administración de la nómina correspondiente a la Dirección de Alumbrado Público del Municipio.

II. El costo de los materiales, suministros y gastos de mantenimiento empleados durante el año próximo anterior en el servicio de alumbrado público, el cual se compondrá de lo erogado en los conceptos por compras y adquisiciones, reposición de lámparas, mantenimiento de líneas eléctricas y postes, materiales, equipos de seguridad,

herramientas y maquinaria, así como los gastos asociados a la operación y mantenimiento de esta.

III. El costo general del suministro de energía eléctrica contratado por el Municipio.

IV. El costo de la ejecución de los nuevos proyectos de ampliación e introducción del servicio de alumbrado público.

El derecho a que se refiere este artículo podrá ser recuperado con aportaciones correspondientes al 5% equivalente al importe de consumo de energía eléctrica que conste en el recibo o factura de pago que expida la Comisión Federal de Electricidad a sus usuarios finales, sea mensual o bimestral.

Los propietarios o poseedores de predios rústicos, suburbanos o urbanos que no estén registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, y cuenten con el beneficio del servicio de alumbrado público prestado por el Municipio, pagarán la tarifa que establezca la Tesorería Municipal, y se comprobará mediante el recibo que para tal efecto expida esta última.

El pago de este derecho efectuado en parcialidades mensuales, que deberán ser enteradas dentro de los primeros diez días de cada mes, pudiendo realizarlos con el pago del impuesto predial correspondiente, o a través de la recuperación efectuada a través de la Comisión Federal de Electricidad, en los términos previstos en este mismo artículo.

Para lo anterior, el Ayuntamiento estará facultado para convenir con la Comisión Federal de Electricidad la recaudación y el entero de esta contribución, sea en forma mensual o bimestral, o en el plazo que resulte del convenio que se celebre para ello."

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- Principios de justicia tributaria.
- Principio de reserva de ley en materia tributaria.

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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, 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 la disposición precisada en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, 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.

En el caso, la norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del estado Quintana Roo el lunes 24 de febrero de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 25 del mismo mes, al miércoles 26 de marzo del año en curso. 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)², de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

¹ “**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)”

² “**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; (...)”

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 legal. Dicha facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI³, 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 con la facultad 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.

³ “**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 (...).”

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. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 115 de la Ley de Hacienda del Municipio de Isla Mujeres, del Estado de Quintana Roo, prevé una regulación para recabar los gastos que le genera al municipio la prestación del servicio de alumbrado público que, por su particular diseño, vulnera el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones, dado que la tarifa se calcula según el consumo particular de energía eléctrica que suministre la Comisión Federal de Electricidad a los contribuyentes.

En este primer concepto de invalidez se expondrá que la disposición normativa impugnada de la Ley de Hacienda del Municipio de Isla Mujeres, del Estado de Quintana Roo, que regula el derecho de alumbrado público, contiene diversos vicios de inconstitucionalidad.

Para exponer los argumentos que sustenta la inconstitucionalidad del precepto combatido, en primer lugar, se abordarán los alcances del derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad a la luz de los estándares nacionales e internacionales; posteriormente, se expondrán los elementos de la naturaleza de las contribuciones; luego, se hará una breve exposición de los alcances de los principios de justicia tributaria, para finalmente desarrollar los argumentos por los cuales se estima que la norma no resulta acorde con el derecho de seguridad jurídica, así como con los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como en el diverso 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

En este sentido, estos mandatos constitucionales son derechos fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, lo que significa que garantizan a toda persona una protección frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden, en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Conforme lo anterior, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Ello significa que el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo, sino también a los entes que intervienen en los procesos de creación legislativa.

No debe perderse de vista que las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

De tal suerte que, frente al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer **leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.**

En ese sentido, es claro que 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 disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados tengan plena

certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En este orden de ideas, es dable afirmar que no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza. Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Hasta lo aquí explicado, es posible resumir los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

- 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.

Como corolario, es oportuno mencionar que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

B. Naturaleza de los derechos por servicios

La Constitución Federal establece en su artículo 31, fracción IV, que todos los mexicanos tienen la obligación de contribuir para los gastos públicos de la Federación, así como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Lo anterior resulta así ya que el Estado necesita recaudar ingresos para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, razón por la cual se ha entendido que la obligación de contribuir posee una vinculación social, pues se relaciona con los fines perseguidos por la propia constitución.⁴

Dada la importancia que tiene la obligación de los particulares de contribuir al sostenimiento del estado, la misma también descansa en los parámetros constitucionalmente establecidos, a efecto de garantizar límites al poder público frente a los derechos del gobernado.

Al respecto, la Ley Fundamental consagra en el artículo 31, fracción IV, los principios constitucionales tributarios de generalidad tributaria, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad; los cuales, además de ser derechos fundamentales inherentes a los gobernados y reconocidas por el texto constitucional, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución, las cuales se señalan a continuación:

- 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 se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.

⁴ Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 65/2009, de la Primera 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 XXX, julio de 2009, p. 284, de rubro: “**OBLIGACIONES TRIBUTARIAS. OBEDECEN A UN DEBER DE SOLIDARIDAD**”.

- e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

Con base en lo anterior, resulta pertinente aportar una definición de contribuciones o tributos, entendiéndolos como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza – Federación, Ciudad de México, Estados y 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.⁵

Dilucidado lo anterior, es necesario tomar en cuenta que 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.

⁵ Cfr. *Ibidem*.

- **Tasa o tarifa:** La cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.
- **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, su contenido es variable y se presentan de manera distinta, y dependiendo del tipo de contribución que se analice, se determina la naturaleza propia a cada tributo.

Por lo tanto, existen diversos tipos de gravámenes y cada uno conserva su propia naturaleza. Cada autoridad legislativa se encuentra habilitada para establecer diversos tipos contribuciones, no obstante, ello no implica que el legislador pueda desnaturalizar estas instituciones, por lo que tiene la obligación de respetar sus notas esenciales, tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

En el caso concreto, resulta necesario referirnos a las contribuciones denominadas “derechos”, los cuales tienen notas distintivas en relación con otros tributos.

Atendiendo a la naturaleza de los derechos como contribuciones, **el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público**, lo cual se diferencia del caso de los impuestos, pues el hecho imponible de estos últimos está constituido por hechos o actos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público como tal, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.⁶

Entre éstos, encontramos una especie del género en los **derechos por servicios** que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual

⁶ Véase la sentencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 132/2007, resuelta en sesión del 28 de junio de 2007, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

se establece una relación singularizada entre la administración y el usuario, que justifica el pago del tributo.⁷

Así, los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, tales servicios se han de cubrir con los gravámenes correspondientes (derechos).⁸

El Pleno de ese Alto Tribunal ha sostenido que los derechos por servicios son contribuciones establecidas por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, por lo tanto, subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. En otras palabras, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio.⁹

Por tanto, cuando el legislador establece un derecho de esta índole debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, 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.¹⁰

⁷ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 41/96, del Pleno 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 IV, julio de 1996, p. 17, de rubro: "**DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA.**"

⁸ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 1/98, 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. 10, de rubro: "**DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN.**"

⁹ Véase la 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. 1998, de rubro: "**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**"

¹⁰ *Idem.*

De conformidad con lo hasta lo aquí expuesto, toda vez que los derechos por servicios son contribuciones, ello significa que también deben respetar los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, como se explicará a continuación.

C. Principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios

Los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal no se limitan a los reconocidos en 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, solo 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 Estado¹¹.

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.

¹¹ *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.

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 rendimientos, de manera que las personas que obtengan recursos elevados tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciban en menor cantidad.¹²

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 impuestos¹³, puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros, por lo que es necesario establecer un concepto adecuado de proporcionalidad y equidad que les sea aplicable.

En materia fiscal, como se explicó en el apartado previo, se entiende por “derechos” a aquellas contraprestaciones que se pagan 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. Entonces, 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.**¹⁴

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 solo secundariamente en el de los particulares.¹⁵

¹² 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.**”

¹³ 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.**”

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ 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.**”

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 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 síntesis, los principios de proporcionalidad y equidad en materia de derechos son plenamente aplicables los principios de justicia tributaria, pero en diversa forma respecto de los impuestos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido 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 servicio¹⁶.

En conclusión, 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

¹⁶Véase 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.**"

permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la 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**¹⁷.

D. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

Acotado el parámetro de regularidad que a juicio de esta Institución Nacional resulta aplicable, corresponde analizar la disposición combatida a la luz de dicho estándar.

Para comenzar con el estudio correspondiente, resulta necesario analizar los cambios introducidos a la Ley de Hacienda del Municipio de Isla Mujeres del Estado de Quintana Roo, mediante el Decreto número 100 publicado en el medio oficial de difusión de la entidad el 24 de febrero de 2025. Para tal fin, es pertinente estudiar la disposición combatida contrastándola con el texto anterior a la reforma:

Texto previo	Texto vigente
<p>Artículo 115. La prestación del Servicio y Mantenimiento de Alumbrado Público a favor y en beneficio de los habitantes del Municipio es objeto del cobro de este derecho.</p> <p>Se entiende por Servicio y Mantenimiento de Alumbrado Público, la iluminación que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, así como el mantenimiento y la ampliación de la red de distribución de dicho servicio.</p> <p>El costo total del Servicio y Mantenimiento de Alumbrado Público se compondrá por</p>	<p>Artículo 115. La prestación del servicio y mantenimiento del alumbrado público a favor y en beneficio de los habitantes del Municipio de Isla Mujeres, es objeto del cobro del presente derecho. Se entiende por servicio y mantenimiento de alumbrado público, la iluminación que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines, oficinas de la administración pública municipal y otros lugares de uso común, así como el mantenimiento y la ampliación de la red de distribución de dicho servicio.</p> <p>El costo del servicio y mantenimiento de alumbrado público se compone con los siguientes conceptos:</p>

¹⁷ 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.

<p>aquellas cantidades que representen o sean equivalentes a los siguientes conceptos:</p> <p>I. Costo por servicios personales empleados en el año inmediato anterior en la instalación, operación y mantenimiento del servicio de alumbrado público, entendido como tal los sueldos, salarios, compensaciones, servicios y contribuciones que se deriven de la administración de la nómina de la Dirección de Servicios Generales del Municipio;</p> <p>II. Costo de los materiales, suministros y gastos de mantenimiento que fueron empleados durante el año próximo anterior en el servicio de alumbrado público, el cual se compondrá de lo erogado en los conceptos por compras y adquisiciones, reposición de lámparas, el mantenimiento de líneas eléctricas y postes, materiales, seguridad, herramientas y maquinaria, así como la operación y mantenimiento de ésta;</p> <p>III. Costo anual, global, general y actualizado del suministro de energía eléctrica, del año próximo anterior;</p> <p>IV. Costo de la ejecución de los nuevos proyectos de ampliación e introducción de servicio de alumbrado público, del año próximo anterior.</p> <p>La tarifa mensual por el servicio y mantenimiento de alumbrado público será <u>la obtenida como resultado de dividir el costo anual, global, general, actualizado y erogado por el Municipio para la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad en el Municipio.</u></p>	<p>I. El costo por servicios personales empleados en la instalación, operación y mantenimiento del servicio de alumbrado público, entendido como tal los sueldos, salarios, compensaciones, prestaciones legales y contribuciones derivadas de la administración de la nómina correspondiente a la Dirección de Alumbrado Público del Municipio.</p> <p>II. El costo de los materiales, suministros y gastos de mantenimiento empleados durante el año próximo anterior en el servicio de alumbrado público, el cual se compondrá de lo erogado en los conceptos por compras y adquisiciones, reposición de lámparas, mantenimiento de líneas eléctricas y postes, materiales, equipos de seguridad, herramientas y maquinaria, así como los gastos asociados a la operación y mantenimiento de esta.</p> <p>III. El costo general del suministro de energía eléctrica contratado por el Municipio.</p> <p>IV. El costo de la ejecución de los nuevos proyectos de ampliación e introducción del servicio de alumbrado público.</p> <p>El derecho a que se refiere este artículo podrá ser recuperado con aportaciones correspondientes al <u>5% equivalente al importe de consumo de energía eléctrica que conste en el recibo o factura de pago que expida la Comisión Federal de Electricidad a sus usuarios finales, sea mensual o bimestral.</u></p>
---	---

<p>El importe resultante, se cobrará en parcialidades mensuales en cada recibo que expida la Comisión Federal de Electricidad a sus usuarios. La época de pago de esta contribución corresponderá a los períodos de facturación que por servicio de suministro de energía eléctrica expida la Comisión Federal de Electricidad a los contribuyentes, y su monto no podrá ser superior al 5% de las cantidades que deban pagar éstos en forma particular, por su consumo de energía eléctrica.</p>	<p>Los propietarios o poseedores de predios rústicos, suburbanos o urbanos que no estén registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, y cuenten con el beneficio del servicio de alumbrado público prestado por el Municipio, pagarán la tarifa que establezca la Tesorería Municipal, y se comprobará mediante el recibo que para tal efecto expida esta última.</p>
<p>Si el período de facturación de la Comisión Federal de Electricidad es bimestral, el cobro corresponderá a dos parcialidades mensuales.</p>	<p>El pago de este derecho efectuado en parcialidades mensuales, que deberán ser enteradas dentro de los primeros diez días de cada mes, pudiendo realizarlos con el pago del impuesto predial correspondiente, o a través de la recuperación efectuada a través de la Comisión Federal de Electricidad, en los términos previstos en este mismo artículo.</p>
<p>Los propietarios o poseedores de predios rústicos, suburbanos o urbanos que no estén registrados en la Comisión Federal de Electricidad, y cuenten con el beneficio del servicio de alumbrado público que presta el Municipio pagarán la tarifa, mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.</p>	<p>Para lo anterior, el Ayuntamiento estará facultado para convenir con la Comisión Federal de Electricidad la recaudación y el entero de esta contribución, sea en forma mensual o bimestral, o en el plazo que resulte del convenio que se celebre para ello.</p>

En los trabajos legislativos que dieron origen a la reforma se expuso que resultaba necesario reformar el texto legal que regula el derecho de alumbrado público *“para que así la actuación de la autoridad cumpla con el principio de legalidad”*; aunado a que la Comisión Federal de Electricidad solicitó al municipio de Isla Mujeres que, *“para suscribir el convenio de colaboración para la recaudación de dicha contribución que presente una mayor claridad y precisión en el importe a recaudar”*¹⁸.

¹⁸ Iniciativa con Proyecto de Decreto mediante el cual se reforman diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Municipio de Isla Mujeres, Quintana Roo, suscrita por la Presidenta Municipal del indicado municipio, visible en el siguiente enlace:
<https://documentos.congresoqroo.gob.mx/iniciativas/INI-XVIII-20250210-193030.pdf>

En el dictamen rendido por las comisiones de Hacienda, Presupuesto y Cuenta, y de Asuntos Municipales del Congreso de la entidad¹⁹, se coincidió con lo expuesto en la iniciativa, al referir que *surge la necesidad de reformar el texto legal que regula el derecho de alumbrado público, para así ajustar el marco de actuación de la autoridad al cumplimiento del principio de legalidad, agregando:*

“Adicional a lo anterior, se debe tener presente, que uno de los principios máximos de la norma, es que esta debe ser lo más clara posible, para que esta, (sic) pueda ser entendible y comprendida por los sujetos a los que impera. Es así, que, en el marco de la suscripción del convenio de colaboración para la recaudación de dicha contribución con la Comisión Federal de Electricidad, se busca que las proporciones normativas contempladas por la Ley de Hacienda de dicho municipio que regulan dicha contribución, presenten una mayor claridad y precisión en el importe a recaudar por parte de la paraestatal en mención, motivo por el cual, la promovente presenta la pretensión legislativa en cuestión como la vía para brindar certidumbre y seguridad jurídica al contribuyente, respecto de los elementos que conforman dicha contribución.

Ya en materia de análisis, la esencia de la propuesta que nos ocupa, de conformidad con el contenido y alcances de las pretensiones legislativas señaladas en el documento legislativo, propone reformas profundas a los artículos 115, 116 y 117 con la finalidad de actualizar y armonizar el esquema de cobro de la contribución por los servicios de alumbrado público prestado por el Municipio, a efecto de encontrarse en las condiciones jurídicas y materiales de poder suscribir el convenio correspondiente con la Comisión Federal de Electricidad, debido a que se pretende establecer con mayor claridad y precisión el importe que podrán ser recuperados (sic) como aportaciones equivalentes por el derecho correspondiente a la prestación del Servicio y Mantenimiento de Alumbrado Público a favor y en beneficio de los habitantes del Municipio de Isla Mujeres, ya que actualmente se establece como un porcentaje de hasta el 5%, sujeto a criterio de la autoridad, lo cual genera incertidumbre en su aplicación. Con esta medida legislativa se pretende la recuperación del derecho de los contribuyentes mediante las aportaciones simultáneas que se realicen a través de la aplicación en los recibos o facturas, que realiza la Comisión Federal de Electricidad.

*Es en este sentido (...) [se concluye la importancia de la] **reestructuración integral de los numerales 115, 116 y 117** objeto de la pretensión legislativa, lo anterior a efecto de poder otorgar claridad a las proporciones normativas que enuncian la obligación de los contribuyentes de participar activamente mediante aportaciones que realicen a través de sus recibos de consumo de energía eléctrica, cristalizando la recuperación de los contribuyentes en materia de alumbrado público en sus domicilios.”*

**Énfasis añadido*

¹⁹ Visible en el siguiente enlace:

<https://documentos.congresoqroo.gob.mx/dictamenes/DI-20250218T112726.pdf>

De lo previamente expuesto, es dable afirmar que el legislador de la entidad tuvo la clara pretensión de modificar sustantivamente los elementos de la contribución que integra el derecho por el servicio de alumbrado público, particularmente, la fórmula para el cálculo de la tarifa.

Para comprender mejor el cambio acaecido en la norma, primero debe explicarse la configuración normativa que anteriormente regía en el municipio respecto del cobro por el servicio de alumbrado público.

Como se puede desprender de la transcripción contenida en el cuadro comparativo antes expuesto, previo a la reforma publicada el 24 de febrero de 2025, el cálculo para la prestación de servicio de alumbrado público se obtenía de **dividir el costo anual, global, general, actualizado y erogado por el Municipio para la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad en el Municipio.**

Por ende, la tarifa era general para todos los sujetos obligados a su pago, es decir, enteraban la misma cantidad por el servicio de alumbrado público. En este diseño normativo, la CFE tenía la sola función de recaudar la contribución (y no definir la tarifa), pues, se reitera, el mecanismo de cálculo ya se encontraba regulado en la propia Ley de Hacienda municipal.

En cambio, en el caso de los propietarios o poseedores de predios rústicos, suburbanos o urbanos que no estuvieran registrados ante la CFE, pero que se *beneficiarán* del servicio, pagaban la misma tarifa global definida conforme a la fórmula prevista en la Ley ante la Tesorería Municipal.

Dicha regulación cambió completamente tras la publicación del Decreto número 100 que reformó la Ley de Hacienda del Municipio de Isla Mujeres. El texto vigente del artículo 115 inicia explicando que la **prestación del servicio** y mantenimiento del alumbrado público a favor y en beneficio de los habitantes del Municipio de Isla Mujeres, es objeto del cobro del **derecho**. A continuación, explica que se entiende **por servicio y mantenimiento de alumbrado público**, la iluminación que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines, oficinas de la administración pública municipal y otros lugares de uso común, así como el mantenimiento y la ampliación de la red de distribución de dicho servicio. Finalmente, enlista cuatro conceptos que componen el servicio y mantenimiento del alumbrado público.

Posteriormente, la disposición establece en su tercer párrafo lo siguiente:

“El derecho a que se refiere este artículo podrá ser recuperado con aportaciones correspondientes al 5% equivalente al importe de consumo de energía eléctrica que conste en el recibo o factura de pago que expida la Comisión Federal de Electricidad a sus usuarios finales, sea mensual o bimestral.”

En otras palabras, cambió el hecho imponible, la base gravable y tarifa aplicable. Por su parte, para el caso de los propietarios o poseedores de predios rústicos, suburbanos o urbanos que no estén registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pero cuenten con el beneficio de alumbrado público, pagarán la tarifa que establezca la Tesorería Municipal.

Derivado del nuevo esquema normativo que regula la contribución que nos ocupa, la CFE no solo se ocupa de ejercer funciones estrictamente recaudadoras, pues a diferencia del sistema anterior, la indicada empresa pública es la que materialmente define la cantidad líquida a pagar por cada contribuyente, al aplicar el porcentaje del 5% al consumo de energía eléctrica particular de cada sujeto. Dicho en otras palabras, para fijar la tarifa por el servicio de alumbrado público, debe determinarse previamente por la CFE el monto a pagar por el consumo particular de energía eléctrica por predio, y sobre esa base, se calcula la cuota al aplicar un porcentaje del 5%.

Con lo anteriormente explicado se patentizan los profundos cambios en el sistema que rige al derecho por el servicio de alumbrado público en el municipio quintanarroense de Isla Mujeres, por lo que, contrario a lo expresado por el legislador, el efecto de la reforma no se reduce a clarificar la aplicación del artículo para dotar de certidumbre a los destinatarios de la disposición, sino -por el contrario- **modifica integralmente los elementos del sistema contributivo en materia de alumbrado público.**

Para un mejor entendimiento, es pertinente realizar un análisis de cada uno de los elementos que componen el derecho por el indicado servicio público, previstos en el artículo 115 vigente de la Ley de Hacienda del referido municipio, en los siguientes términos:

- **Sujeto:** habitantes del municipio de Isla Mujeres, en el estado de Quintana Roo, propietarios o poseedores de predios que cuenten o no con registro ante la Comisión Federal de Electricidad (CFE).
- **Base:** para el caso de propietarios o poseedores de predios que cuenten con registro ante la CFE, será el consumo de energía eléctrica.

Para los sujetos pasivos que no cuenten con ese registro, no se precisa en la ley.

- **Tarifa:** el monto correspondiente al 5% del importe de consumo de energía eléctrica que conste en el recibo o factura de pago que expida la CFE.

Para los sujetos pasivos que no cuenten con ese registro, la tarifa será determinada por la Tesorería Municipal.

- **Temporalidad o época de pago:** mensual o bimestral.

De una atenta lectura y análisis del artículo 115 de la Ley de Hacienda del Municipio de Isla Mujeres, y de cada uno de los elementos de la contribución que establece, puede advertirse que la norma genera inseguridad jurídica porque la base gravable del “derecho” se encuentra relacionada con un **hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público.**

En efecto, la determinación de la tarifa en el municipio de Isla Mujeres no atiende al costo del servicio prestado, sino, en realidad, a elementos extraños y ajenos a esa actividad pública, como es el consumo particular de energía eléctrica y no al verdadero costo erogado por el municipio.

De manera que, si el hecho imponible de la contribución que nos ocupa **no refiere a una actuación del órgano municipal a través del régimen de servicio público**, cabe preguntarse cuál es, entonces, el hecho que origina el nacimiento de esta obligación tributaria.

Conforme al análisis de los elementos de la contribución, es evidente que la cuota a cubrir depende del importe a pagar ante la CFE por el consumo de energía eléctrica,

lo que significa que el legislador local se excedió de sus facultades de creación normativa, porque **en realidad está estableciendo un impuesto por el consumo de energía eléctrica.**

En este punto es importante recordar que tratándose de las contribuciones denominadas "derechos", su hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado y la base o tasa se fijará en razón del valor o costo que éste último determine, atendiendo al uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio que prestará; mientras que en el caso de los "impuestos" el hecho imponible está constituido por hechos o actos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público, son reveladores de la capacidad contributiva del sujeto pasivo²⁰.

Atento a lo anterior, podemos colegir que a pesar de lo previsto expresamente en el primer párrafo del artículo 115 de la Ley impugnada (cuando señala que estamos en presencia de un derecho por servicio público) al identificar el hecho imponible y la base gravable reales, es dable concluir que se trata de un impuesto.

Ello, pues la norma combatida en realidad establece como base para determinar el monto a pagar por el servicio, **el total de consumo de energía eléctrica a cargo de los propietarios o poseedores de predios, lo que, en realidad, no puede ni tiene la naturaleza de un derecho, sino de un impuesto al consumo del fluido eléctrico, materia que es competencia del legislador federal.**

Conforme a lo anterior, es claro que derivado de los cambios estructurales acaecidos en el artículo 115 de la Ley, es indudable que se encuentra relacionada con un **hecho generador que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público**, sino a un hecho diverso, esto es, un acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad municipal que, en el caso, consiste en el consumo particular de energía eléctrica.

Este Organismo Nacional recuerda que tal como lo ha sostenido ese Máximo Tribunal, debe existir armonía en los elementos esenciales del tributo relativos a un "derecho", lo cual no acontece en la especie, pues tal congruencia interna **se rompe**

²⁰ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 60/2023, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 09 de octubre de 2023, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, párr. 35.

al establecer que la base para su cálculo es el tipo de consumo de energía eléctrica de los usuarios.

En el caso, como ya se apuntó, el que la base imponible real (sin sustento legal) establezca como magnitud o valor denotativo el tipo de consumo de energía eléctrica, implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público.

Frente a esa situación, el conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que indica la base real debe resolverse en favor del previsto en ésta, pues es la que servirá para el cálculo del tributo que se liquidará con base en el consumo privado de energía eléctrica, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público.

Dicha situación permite descubrir la verdadera naturaleza del tributo referido al tipo consumo de energía eléctrica de los usuarios, puesto que, al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, es dable concluir que se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos, ya que la naturaleza de las contribuciones se debe apreciar en relación con su propia estructura y no con el nombre con el que el legislador las denomine²¹.

En tal virtud, si la norma denomina “derecho” a las cuotas de pago según el consumo de la energía eléctrica provista por la CFE, es inconcuso **que materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica**, lo que solamente corresponde a la Federación en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o, inciso a), de la Constitución Federal.

No se pasa por alto que el artículo 115 de la Norma Suprema prevé que el municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado, sin embargo, este precepto no implica una habilitación constitucional para cobrar contribuciones por el consumo de energía eléctrica.

²¹ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 101/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del ocho de octubre de dos mil veinte, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, p. 41.

En esa tesitura, de la interpretación armónica de las citadas normas constitucionales, se llega a la conclusión de que la habilitación de conformar la base de la contribución consistente en la prestación del servicio de alumbrado público según el consumo de energía eléctrica por parte de los sujetos obligados, trastoca el derecho de seguridad jurídica, así como a los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, toda vez que **no se está pagando por la prestación del servicio otorgado por el municipio en su función de servicio público, sino por el consumo de energía eléctrica, puesto que a mayor consumo de dicha energía la base gravable aumenta y, por ende, crece el pago del tributo y a la inversa.**

Por ende, se afirma que la disposición quintanarroense cuestionada no está cobrando un derecho, sino que, en realidad, se trata de una contribución al consumo del fluido eléctrico, para lo cual el legislador local no se encuentra constitucionalmente habilitado, circunstancia que necesariamente implica la afectación a la esfera jurídica de las y los gobernados.

Tales criterios han sido sostenidos y reiterados por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 23/2005, 18/2018, 27/2018, 15/2019, 20/2019, 20/2020, 87/2020, 97/2020, 101/2020, 30/2021, 51/2021, 75/2021, 77/2021, 40/2022, 42/2022, 44/2022 y sus acumuladas 45/2022 y 48/2022; 70/2022 y 60/2023, entre muchas otras, en las cuales declaró la invalidez de los preceptos que establecían derechos por el servicio de alumbrado público pero cuya base para el cálculo era el importe del consumo de energía eléctrica, porque materialmente se trataba de un impuesto y no de un derecho, resultando transgresores del orden constitucional.²²

Así, los preceptos declarados inválidos en las acciones de inconstitucionalidad mencionadas contenían el mismo vicio de inconstitucionalidad que la disposición normativa cuya invalidez se demanda en el presente medio, a saber, la falta de congruencia entre el hecho y la base imponible, pues fijaban como base para la cuantificación del derecho por concepto de alumbrado público el consumo de energía eléctrica; en el entendido de que solo el Congreso de la Unión puede gravar

²² También véase la tesis de jurisprudencia P./J. 73/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo XXIII, junio de 2006, p. 919, del rubro: **“CONTRIBUCIONES SOBRE ENERGÍA ELÉCTRICA. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE INGRESOS DE SALINA CRUZ, TEHUANTEPEC, OAXACA, AL ESTABLECER MATERIALMENTE UN IMPUESTO DE DICHA NATURALEZA, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, NUMERAL 5o., INCISO A) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”**

dicho consumo, razón por la que ese Alto Tribunal ha declarado su inconstitucionalidad.

Debe enfatizarse que la norma impugnada en el presente escrito genera una afectación arbitraria a la esfera jurídica de las y los gobernados, pues las autoridades locales carecen de sustento jurídico que las habilite para impactar en la esfera de derechos de las y los contribuyentes, estableciendo impuestos sobre el consumo de energía eléctrica.

Por lo anterior, se trata de una actuación arbitraria de autoridad, carente de respaldo constitucional, que implica necesariamente una transgresión a la certidumbre jurídica del gobernado, vulnerando los derechos humanos reconocidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A la luz del argumento anterior, ha quedado demostrado que la disposición reclamada contradice el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad. No obstante, esta Comisión Nacional estima que aquella también se aleja del parámetro de regularidad constitucional, pues actualiza una violación a otros principios.

Precisamente, el dispositivo normativo tildado de inconstitucional **es contrario a los principios de equidad y proporcionalidad en las contribuciones**, en virtud de que determina que la cuota que deberá pagarse por el servicio de alumbrado público dependerá del consumo de energía eléctrica que le prevea al gobernado la CFE. En otras palabras, **la legislatura local estatuyó el cobro del derecho tomando en consideración un elemento totalmente ajeno al costo real del servicio prestado por el municipio.**

Se insiste en que el cobro de derechos por alumbrado público solamente puede establecerse en función al costo que le genera la prestación del servicio al municipio de que se trate y que las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, y no así de manera diferenciada respecto del consumo personal de los habitantes, ya que se trata de un beneficio de toda la comunidad y no de sujetos particulares.

Asimismo, no debe perderse de vista 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 el municipio de Isla Mujeres.

Ahora, la norma combatida establece una contribución por la prestación de un servicio público para las y los habitantes de dicho municipio a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo objeto o hecho imponible lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público; sin embargo, la tarifa correspondiente se fijará dependiendo del consumo total de energía eléctrica, generando tarifas diferenciadas, lo cual no resulta adecuado al tratarse de un servicio que beneficia a todos por igual, por lo que no hay razón para que unos paguen más que otros.

Bajo esas consideraciones, la norma también es contraria a los principios de justicia tributaria, pues además de que el monto de las cuotas no guarda congruencia con el costo que para el Estado tiene la realización del servicio, esto también se traduce en un trato desigual entre 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 consumo particular de energía eléctrica, características que, además, son más bien propias de un impuesto y no de un derecho.

En otras palabras, adicional a los argumentos ya expuestos, el precepto reclamado también resulta inconstitucional debido a que para el pago por el servicio de alumbrado público se consideran elementos que no se relacionan con el costo real erogado por el Municipio de Isla Mujeres, además de que los sujetos obligados a su pago enterarán tarifas diferentes, lo cual redundará en perjuicio de los sujetos pasivos de la contribución, resultando contrarias a los principios de justicia tributaria.

En esa línea, la forma como se determina en la norma el pago de esa contribución trata de forma desigual a las y a los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio que, por naturaleza, es indivisible; además, ese esquema normativo solo presume la capacidad económica de la persona a partir del tipo de consumo de energía eléctrica, aunado a que pareciera que en realidad están estableciendo un impuesto y no de un derecho.

Ello ocasiona que la individualización en cuanto al monto de ese derecho se diferencie entre cada contribuyente según el consumo de energía eléctrica suministrada por la citada empresa productiva del Estado, resultando en un pago

inequitativo y diferenciado para cada una de los gobernados obligados a cubrir ese derecho.

Por todo lo anteriormente explicado, ha quedado demostrada la incompatibilidad del artículo 115 de la Ley de Hacienda del Municipio de Isla Mujeres, del Estado de Quintana Roo, con el andamiaje constitucional que rige en nuestro país, por lo tanto, lo procedente es que se declare su invalidez y sea expulsado del orden jurídico local.

SEGUNDO. El párrafo cuarto del artículo 115 de la Ley de Hacienda del Municipio de Isla Mujeres del Estado de Quintana Roo, prevé que los propietarios y poseedores de predios rústicos, suburbanos o urbanos que no estén registrados ante la CFE, pero se beneficien del servicio de alumbrado público, pagarán la tarifa que establezca la Tesorería Municipal.

Tal circunstancia vulnera el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y de reserva de ley en materia tributaria, en virtud de que la Ley referida deja la determinación de la tarifa a pagar por los sujetos pasivos de la contribución a la total discreción de una autoridad municipal.

En el presente concepto de invalidez se sustentará la inconstitucionalidad del artículo 115, párrafo cuarto, de la Ley de Hacienda del Municipio de Isla Mujeres del Estado de Quintana Roo, pues es omiso en establecer algunos de los elementos básicos de la contribución relativa al derecho por el servicio de alumbrado público, transgrediendo con ello el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria.

Para evidenciar la inconstitucionalidad del precepto reclamado, en un primer apartado se desarrolla el contenido de los principios de reserva de ley y de legalidad tributaria, tutelados en nuestro orden constitucional, pues el correspondiente a seguridad jurídica y legalidad ya fue desarrollado previamente en el primer concepto de invalidez. Posteriormente, se aborda en particular la inconstitucionalidad de la norma impugnada bajo los parámetros antes mencionados.

A. Principios de reserva de ley y legalidad en materia tributaria

Para iniciar este apartado, es necesario recordar que el reconocimiento de 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.²³

Así, con la finalidad de garantizar límites al poder público frente a los derechos fundamentales de las personas en su carácter de contribuyentes, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.

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 que pueden hacer exigibles frente a los órganos que se encuentran investidos de la potestad tributaria estatal.**

Asimismo, como parte del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, la doctrina jurisprudencial ha reconocido los 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.

En materia fiscal, concretamente, es de resalta 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 ningún órgano exactor del Estado puede realizar actos individuales de cobro que no estén previstos legalmente

²³ 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.

ni podría considerarse que un tributo fue establecido de forma equitativa y proporcional.²⁴

Ahora bien, ese Tribunal Constitucional del país ha considerado que la reserva de ley que rige en la materia tributaria de nuestro orden jurídico es de carácter relativa en tanto que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, pues es suficiente que en el acto normativo primario se contengan los aspectos esenciales de la contribución, permitiendo parte de su regulación a otras fuentes jurídicas distintas a la ley, siempre y cuando la complementación que se realice en tales remisiones se haga de manera subordinada y dependiente de la ley por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria²⁵.

Dicho entendimiento permite que en la ley se encomiende a la autoridad fiscal o a alguna otra de carácter administrativo la fijación de uno o más componentes de alguna contribución, **pero con la limitante de que en la propia ley se establezcan los lineamientos y principios que delimiten el margen de actuación de la autoridad exactora con la finalidad de proporcionar certeza jurídica al gobernado**, respecto de la determinación y cumplimiento de la obligación tributaria de que se trate²⁶.

En ese orden de ideas, el principio de reserva legal en materia tributaria se cumple cuando la ley contiene la regulación en detalle de los elementos de la contribución, para lo cual basta que fije los métodos, las reglas generales y los parámetros dentro de los cuales puede actuar la autoridad exactora, por lo que no cualquier remisión a la autoridad administrativa para la determinación de un sistema o mecanismo necesario para la cuantificación del tributo debe entenderse contrario a los principios de legalidad y reserva de ley, pues, desde el punto de vista constitucional, es

²⁴ 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.”**

²⁵ Véase la tesis aislada P. CXLVIII/97 del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, noviembre de 1997, pág. 78, de rubro **“LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY”**.

²⁶ Véase la tesis de jurisprudencia 2a./J. 111/2000 de la Segunda Sala de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, diciembre de 2000, pág. 392, de rubro: **“LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CÁLCULO DE ALGÚN ELEMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES CORRESPONDA REALIZARLO A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CONLLEVA, NECESARIAMENTE, UNA TRANSGRESIÓN A ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL”**

aceptable que se le permita intervenir en el señalamiento de directrices o principios para fijar la base del impuesto cuando se trata de materias técnicas o de indicadores económicos o financieros cuya expresión aritmética no pueda incorporarse al texto legal porque dependa de diversas variables y circunstancias propias del momento y lugar en que se realiza el hecho imponible o generador de la obligación fiscal²⁷.

De tal manera que si bien existe un cierto grado de tolerancia a favor del legislador, permitiendo que sus leyes contengan conceptos jurídicos indeterminados derivados de los límites inherentes al lenguaje y autorizando a que las autoridades administrativas, excepcionalmente complementen la definición de alguno de los componentes del tributo, lo cierto es **que dicha posibilidad no debe dar lugar a que el legislador prevea fórmulas legislativas que representen la indefinición casi absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, toda vez que ello tiende a generar que se deje abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas, y no el legislador, las que generen la configuración de los tributos**, lo cual puede generar el deber de pagar contribuciones imprevisibles y a título particular en perjuicio del contribuyente, por la falta de certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público²⁸.

Por ende, es inconcuso 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 material, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las personas en su calidad de contribuyentes.²⁹

En otras palabras, **exige que los tributos se prevean en la ley y, de manera específica, sus elementos esenciales, para que el sujeto obligado conozca con**

Defendemos al Pueblo

²⁷ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 20/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 8 de octubre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

²⁸ *Idem*.

²⁹ 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.**”

certeza la forma en que debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.³⁰

Sin embargo, contrario a las premisas expuestas, este Organismo Nacional estima que el artículo impugnado contraviene el sistema establecido en la Constitución General de la República para la imposición de contribuciones, pues delega funciones que corresponden al legislador en una autoridad diversa.

B. Inconstitucionalidad del precepto reclamado

Antes de exponer los motivos por los cuales se estima que la norma reclamada es violatoria del derecho de seguridad jurídica, así como de los principios que rigen la materia de las contribuciones, conviene reiterar algunas cuestiones acerca del servicio de alumbrado público.

Como se explicó en el primer concepto de invalidez, las contraprestaciones generadas por el servicio de alumbrado público se enmarcan en la categoría de derechos fiscales. Recordemos que ese tipo de contribuciones se refiere a aquel tipo de tributo señalado 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.

Con base en lo anterior, la contribución por alumbrado público se trata de un derecho por un servicio de carácter público del orden administrativo. Ello es así, debido a que las aportaciones son contraprestaciones que cobran los ayuntamientos respectivos por brindar alumbrado público a cargo de 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 constitucional³¹.

Defendemos al Pueblo

³⁰ Véase la tesis aislada 2a. LXII/2013 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 2, página 1325, de rubro: "**LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA BASE GRAVABLE DE LAS CONTRIBUCIONES.**"

³¹ "**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:

(...)

Teniendo claro lo anterior, se puntualiza que el alumbrado público es un servicio indispensable que prestan los municipios a favor de la colectividad para garantizar la movilidad y seguridad de los habitantes, pues también se utiliza para prevenir accidentes y actos delictivos.

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 las y 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 riesgos que pudiera desarrollarse en áreas carentes de la iluminación.

Por tanto, el alumbrado público tiene la finalidad de brindar seguridad a todas las personas de una comunidad o colectividad, por lo cual no se configura como la prestación de un servicio particular que tienda a beneficiar a personas en específico, sino por el contrario, el provecho será favor de todas las y los gobernados por igual. En ese orden de ideas, el costo que las y los contribuyentes deben erogar para contribuir a la prestación de dicho servicio público debe ser igual para cada uno de ellos, pues todas y todos se benefician en la misma medida de aquel.

Al respecto, debe tenerse presente que la prestación del servicio de alumbrado público es **indivisible**, lo cual dificulta la determinación sobre en qué grado se beneficia cada individuo de la comunidad por el servicio que se presta.

Lo anterior no autoriza a los congresos estatales a fijar fórmulas o configuraciones normativas que soslayen los principios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o que contradigan cualquier otro mandato de rango constitucional.

Por ello es que el legislador debe ser especialmente cuidadoso en el diseño legal relativo al derecho por el servicio de alumbrado público, pues de lo contrario podría crear disposiciones contrarias a la Ley Fundamental.

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. (...)."

Aclarado lo anterior, a continuación se desarrollan los argumentos que sostienen la inconstitucionalidad del artículo reclamado de la Ley de Hacienda del Municipio de Isla Mujeres del Estado de Quintana Roo, que para su pronta referencia, se transcribe a continuación:

“Artículo 115. (...)

(...)

I. a IV. (...)

(...)

Los propietarios o poseedores de predios rústicos, suburbanos o urbanos que no estén registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, y cuenten con el beneficio del servicio de alumbrado público prestado por el Municipio, pagarán la tarifa que establezca la Tesorería Municipal, y se comprobará mediante el recibo que para tal efecto expida esta última.

El pago de este derecho efectuado en parcialidades mensuales, que deberán ser enteradas dentro de los primeros diez días de cada mes, pudiendo realizarlos con el pago del impuesto predial correspondiente, o a través de la recuperación efectuada a través de la Comisión Federal de Electricidad, en los términos previstos en este mismo artículo.

(...)”.

De lo transcrito, podemos extraer los elementos de la contribución referente al servicio de alumbrado público establecidos por el legislador local aplicable a los propietarios o poseedores de predios rústicos, suburbanos o urbanos **que no estén registrados ante la CFE:**

- **Sujeto:** habitantes del municipio de Isla Mujeres, en el estado de Quintana Roo, propietarios o poseedores de predios que no cuenten con registro ante la CFE.
- **Base:** no se precisa en la Ley.
- **Tarifa:** la que determine la Tesorería Municipal.
- **Temporalidad o época de pago:** puede ser mensual, dentro de los primeros 10 días de cada mes, o bimestral, si se realiza junto con el pago del impuesto predial³².

³²“Artículo 17. El Impuesto Predial se cubrirá por bimestres adelantados en los diez primeros días de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre. El pago del impuesto podrá efectuarse totalmente dentro del primer bimestre; lo anterior no libera del pago de las diferencias que resulten por cambios del valor catastral con motivo de modificaciones o alteraciones que sufra el

Como se desprende, el legislador optó por delegar cuando menos la base grabable y la tarifa a pagar por los propietarios o poseedores de predios rústicos, suburbanos o urbanos que no estén registrados ante la CFE –pero que estén obligados por ser *beneficiarios* del servicio de alumbrado público– a un órgano del ayuntamiento.

El problema radica en que la Ley combatida **no ofrece ni siquiera algún método, regla general o parámetro dentro de los cuales puede actuar la autoridad exactora para determinar la tarifa a pagar por los contribuyentes**, máxime que tampoco se observa que remita a algún otro ordenamiento que defina la cantidad a pagar con concepto de alumbrado público.

Si bien los dos primeros párrafos del artículo 115 del ordenamiento combatido por esta Comisión accionante precisan **i)** qué comprende la prestación del servicio de alumbrado público y su mantenimiento, y **ii)** los elementos que componen el costo del servicio y mantenimiento del servicio; cierto es que estas cuestiones en nada abonan para conocer el método o fórmula de cálculo para que los propietarios o poseedores de predios rústicos, suburbanos o urbanos que no estén registrados ante la CFE, sepan con certeza cual será la cantidad a enterar ante la Tesorería Municipal y sobre qué bases objetivas se determinó ese monto.

Incluso, no existe remisión alguna a otro ordenamiento con rango de ley que resulte útil para identificar el mecanismo de cálculo de la tarifa, o cuando menos, la cuota que se cobrará a los propietarios o poseedores de predios rústicos, suburbanos o urbanos que no estén registrados ante la CFE, ni tampoco se encontró otra legislación aplicable que contuviera una previsión que subsane la omisión advertida en la Ley impugnada.

En la Ley de Ingresos del Municipio de Isla Mujeres, del Estado de Quintana Roo, para el ejercicio fiscal 2025³³, únicamente se indica el ingreso estimado por la recaudación por el derecho derivado de la prestación del servicio de alumbrado público, sin que contenga algún otro elemento útil para cuantificar la tarifa a cubrir.

Por todo lo anterior, esta Comisión Nacional estima que la norma impugnada es inconstitucional, ya que la Ley de Hacienda del Municipio de Isla Mujeres del Estado

inmueble o derivados de las actualizaciones que efectúe el municipio a las tablas de valores unitarios del suelo.”

³³ Visible en el siguiente enlace:

<https://documentos.congresoqroo.gob.mx/decretos/DE-19-20221213T180851.pdf>

de Quintana Roo es completamente omisa en establecer la base gravable y la tarifa aplicable, lo que, sumado a que tal como se explicó en el primer concepto de invalidez, no existe certeza sobre el hecho imponible real, permite que las autoridades aplicadoras **impongan la cuota de manera totalmente discrecional**, al no existir parámetro, pauta ni ninguna otra manera de delimitar el margen de actuación de la autoridad exactora, con la finalidad de proporcionar certeza jurídica al gobernado.

Por ende, es claro que la falta de definición de los elementos de la contribución precisados deja en incertidumbre jurídica a determinados contribuyentes sobre la cantidad que deberán cubrir por el servicio de alumbrado público.

Así, con la ausencia normativa de la tarifa relativa a la contribución precisada, se posibilita que las autoridades municipales definan en instrumentos *infralegales* la cuota a pagar, soslayando que se trata de un elemento que debe contenerse en una ley en sentido formal y material.

Además, es factible que los sujetos pasivos no cubran en tiempo y forma con la contribución, ya que con la expedición de la norma no se hizo de su conocimiento la tarifa que deben cubrir por el alumbrado público.

Por tales motivos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que la ley combatida resulta inconstitucional al no contener todos los elementos esenciales del derecho que cobrará el municipio de Isla Mujeres del estado de Quintana Roo por la prestación del servicio de alumbrado público a los contribuyentes que no tengan registro ante la CFE, ya que no señala cuál es específicamente la tarifa a pagar por ese concepto.

De esta forma, la disposición tildada de inconstitucional transgrede el principio de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que la Ley es omisa en definir la tarifa de la contribución, abriendo la posibilidad de que ello se deje al arbitrio de un órgano administrativo, en desmedro de la seguridad jurídica de los gobernados.

Asimismo, 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 sobre a qué atenerse respecto de la cantidad líquida a enterar ante la autoridad recaudadora.

Por lo anterior, se solicita a ese Alto Tribunal que declare la invalidez de la norma impugnada al acreditarse que vulnera el derecho humano de seguridad jurídica y los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria.

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 invalidez de la disposición impugnada, por lo que se solicita atentamente que de ser tildada de inconstitucional 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.

Es importante mencionar que si bien es cierto los conceptos de invalidez se centran en evidenciar la inconstitucionalidad de los párrafos tercero y cuarto del artículo 115 de la Ley de Hacienda del Municipio de Isla Mujeres del Estado de Quintana Roo, se estima que la declaratoria de invalidez debe extenderse al resto de la disposición, dado que los fragmentos normativos restantes se encuentran estrechamente vinculados a los elementos de la contribución que se estiman contrarios a la Constitución Federal, por lo que dejarlos subsistentes generaría incertidumbre jurídica para los destinatarios de las normas, además de que no podrían ser aplicados de manera eficaz.

Defendemos al Pueblo
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 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del medio oficial de difusión de la entidad en el que consta la publicación de la norma impugnada. (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 designadas como delegadas y autorizadas a los profesionistas y personas 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 las 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 la norma impugnada.

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 del concepto de invalidez planteado en la demanda.



AHC