

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
97/2020  
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO  
SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

COTEJÓ

**SECRETARIO: JUSTINO BARBOSA PORTILLO**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual correspondiente al **veintinueve de septiembre de dos mil veinte**, emite la siguiente:

**S E N T E N C I A**

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 97/2020, en la que se impugnan diversas disposiciones normativas contenidas en las Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Puebla para el ejercicio fiscal dos mil veinte.

**I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

1. **Demanda.** Mediante escrito presentado el veintinueve de enero de dos mil veinte, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, interpuso acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 21, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Xochiltepec, Xochitlán de Vicente Suárez, Xochitlán Todos Santos, Yaonahuac, Yehualtepec, Zacapala, Zapotitlán, Zapotitlán de Méndez, Zaragoza, Zautla, Zihuateutla, Zinacatepec, Zongozotla, Zoquiapan y Zoquitlán, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el treinta de diciembre de dos mil diecinueve<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Expediente Electrónico de la Acción de Inconstitucionalidad 97/2020.- Escrito de Demanda. Fojas 1-21.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

2. **Conceptos de invalidez.** Al respecto, se planteó el concepto de invalidez que se sintetiza a continuación.

**Único.** Las normas impugnadas remiten y dotan de contenido conforme a lo previsto en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Puebla, cuya configuración establece un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público a cargo de los habitantes de los municipios poblanos, sin embargo refiere que dicha contribución constituye un impuesto sobre energía eléctrica cuyo gravamen corresponde únicamente al Congreso de la Unión.

Señala que 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 respecto del consumo personal de los habitantes del municipio, ya que se trata de un beneficio de toda la comunidad y no de sujetos particulares.

Por tanto, refiere que las normas impugnadas transgreden el derecho humano a la seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y proporcionalidad en las contribuciones previstos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Aduce que las disposiciones combatidas por si mismas no configuran el derecho que impugna, sino que adquieren contenido normativo con la remisión que hacen a la Ley de Hacienda Municipal del Estado Libre y Soberano de Puebla, la cual prevé los elementos y la forma en que se calculará el derecho por el servicio de alumbrado público, siendo el penúltimo párrafo de artículo 59 de dicha Ley, donde se establece la base por concepto de derechos por el servicio de alumbrado público, por tanto dicha norma se configura como parte integrante de las disposiciones impugnadas.

Precisado lo anterior, señala que existe incompatibilidad de las disposiciones impugnadas que prevén el cobro del derecho de alumbrado público que, por la forma en que se encuentra regulado, en realidad se está cobrando un impuesto al consumo de energía eléctrica, con lo cual se vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano, los cuales se hacen extensivos al legislador como creador de las normas, quien está habilitado en su función legislativa conforme a la Constitución Federal, encontrándose obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además a que los gobernados de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

En cuanto a la naturaleza de las contribuciones refiere que existen diversos tipos de gravámenes y cada una conserva su propia naturaleza. Que en el caso particular de las contribuciones denominadas “derechos”, 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 de dominio público. En contraste, en el caso de los impuestos, dicho elemento 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.

Que el hecho imponible constituye el nacimiento de la obligación tributaria y además sirve como elemento de identificación del tributo, por lo que otorga efectos jurídicos a la actualización de determinada hipótesis, debido a que la situación, hecho, acto o actividad, constituye un reflejo de la capacidad contributiva del sujeto que la actualiza.

Concluye que el hecho imponible, al referirse a la capacidad contributiva del sujeto pasivo que lo actualiza, requiere de un elemento adicional para poder concretar el monto de la obligación tributaria, de manera tal que se respete la garantía de proporcionalidad de las contribuciones en la medida en que exista congruencia entre el hecho imponible y la cuantificación de su magnitud, función esta última que le corresponde al elemento tributario conocido como base imponible.

Conforme a lo anterior, precisa que las normas impugnadas vulneran el derecho fundamental de seguridad jurídica y las garantías de legalidad y proporcionalidad, ya que establecen una contribución formalmente denominada “derecho”, pero cuya naturaleza material, atendiendo al hecho imponible y la base gravable, se identifica con un impuesto por el cobro de energía eléctrica.

Ello, al establecer que la base para el cálculo del derecho es el consumo de energía, advirtiéndose que la base imponible establece como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva el consumo de energía eléctrica, por lo que en el caso la base gravable se encuentra relacionada con un hecho imponible 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 dicho consumo de energía. Por tanto, señala que la verdadera naturaleza del tributo en análisis es de ser un impuesto.

Ahora bien, precisa que de acuerdo con la interpretación armónica de los artículos 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a) y 115 de la Constitución Federal, la habilitación de conformar la base de la contribución relativa a la prestación del servicio de alumbrado público de acuerdo al consumo de energía eléctrica por parte de los sujetos obligados, vulnera las referidas garantías, ya que no se está pagando por la prestación del servicio otorgado que el municipio en sus funciones de servicio público, sino por el consumo de energía eléctrica, puesto que a mayor consumo de dicha

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

energía la base gravable aumenta, y por ende, crece el pago del tributo y a la inversa.

Señala que no se está cobrando un derecho, sino que en realidad se trata de una contribución al consumo del fluido eléctrico, siendo que el legislador local no se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer contribuciones por el consumo de energía eléctrica y las normas pretenden cobrar como derecho un impuesto.

Precisa que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 23/2005, 18/2018, 27/2018, 15/2019 y 20/2019, entre otras, ha determinado que una contribución a la que se otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo hecho imponible lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes de un municipio, pero cuya base para el cálculo de este derecho es el importe por el consumo de energía eléctrica, revela que la base gravable se encuentra relacionada con un hecho imponible que no corresponde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público, y que en el caso consiste en dicho consumo de energía eléctrica.

Asimismo refiere que al resolver las acciones de inconstitucionalidad 23/2006, 22/2012 y 9/2013, el Pleno de este Alto Tribunal, declaró la invalidez de diversos artículos que establecían una contribución denominada derecho, cuando materialmente se trataba de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, preceptos que contenían el mismo vicio de inconstitucionalidad que los artículos cuya invalidez se demanda en el presente asunto, esto es, 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.

Resalta que las normas impugnadas generan una afectación arbitraria a la esfera jurídica de los gobernados, ya que las autoridades locales carecen de sustento jurídico que las habilite para establecer contribuciones consistentes en impuestos sobre el consumo de energía eléctrica, lo que implica una transgresión a la certidumbre jurídica del gobernado, vulnerando los derechos humanos reconocidos en los artículos 1, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Señala que a nivel internacional, la Convención Americana de Derechos Humanos en sus artículos 1 y 2, así como el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen la obligación de los Estados de respetar los derechos y libertades reconocidos, así como de adoptar las medidas legislativas que fueren necesarias para hacer efectivos los mismos, por lo que el legislador local al no respetar los derechos humanos a la seguridad jurídica y proporcionalidad en las contribuciones contraviene los preceptos convencionales aludidos.

Refiere que en la acción de inconstitucionalidad 28/2019, promovida por el mismo organismo, en contra de diversos artículos de la Ley número 170

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2019, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de las disposiciones que establecían el derecho de alumbrado público, no solo porque el legislador gravó el consumo de energía eléctrica siendo incompetente para ello, sino también porque 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.

Concluye que toda vez que el legislador local consideró como elemento determinante para el establecimiento de la cuota del derecho el consumo de energía eléctrica constituye un tributo que incumple con el mandato de proporcionalidad, al no atender al costo real del servicio proporcionado por el municipio, sino al consumo de que se trate, por tanto procede que se declare la invalidez de las normas impugnadas.

**Cuestiones relativas a los efectos.** Solicita que de ser tildadas de inconstitucionales las disposiciones normativas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, particularmente el artículo 59 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado Libre y Soberano de Puebla. Asimismo, solicita que en los efectos de la sentencia relativa se precisen efectos vinculatorios hacia el futuro al órgano legislativo del Estado de Puebla para que se abstenga de legislar en el mismo sentido.

3. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de seis de febrero de dos mil veinte, el Ministro Presidente ordenó registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad bajo el número 97/2020, y turnar dicho expediente al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento<sup>2</sup>.
4. Mediante proveído de siete de febrero de dos mil veinte, el Ministro instructor tuvo por presentada a la promovente con la personalidad que ostenta y admitió a trámite la acción; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Puebla para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles y enviaran copias certificadas de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas; ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, hasta antes del cierre de instrucción manifestaran lo que a su representación correspondiera<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Ibidem, - Acuerdo Presidencial Inicial. Fojas 1-3.

<sup>3</sup> Ibidem, - Acuerdo de Trámite. Fojas 1-9.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

5. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Puebla.** A través del escrito recibido el diez de marzo de dos mil veinte ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Director General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y Proyectos Legislativos de dicha entidad rindió su informe<sup>4</sup> y expresó los razonamientos que se detallan a continuación.

**I. Causal de Improcedencia.** Estima que en la especie se actualiza la causal de improcedencia que genera el sobreseimiento del presente asunto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los artículos 20, fracción II y 21, fracción II, en términos de lo que dispone el artículo 59 de la Ley Reglamentaria y de manera específica lo establecido en los artículos 105, fracción II, segundo párrafo e inciso g) y 133 de la Constitución Federal. Ello, porque la actora reclama la invalidez del artículo 21 de diversas Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Puebla para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, publicadas el treinta de diciembre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de la entidad; sin embargo, la demanda fue presentada después del término de treinta días al haberla presentado el treinta de enero de dos mil veinte de forma extemporánea.

Por otro lado, refiere que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, ya que este precepto no legitima expresamente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover acciones de inconstitucionalidad tratándose de normas en materia fiscal, ya que la obligación de contribuir con los gastos de la Federación, Estados y Municipios no es técnicamente un derecho humano.

**II.** Señala que, del análisis a la iniciativa, los integrantes de la Comisión de Hacienda del Estado de Puebla consideraron que los Municipios están facultados para realizar el cobro de los derechos impugnados.

---

<sup>4</sup> Ibidem, Promoción de Autoridad. (Director General de Asuntos Jurídicos de Estudios y Proyectos Legislativos del Congreso del Estado de Puebla). Fojas 1-33.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

**III. Conceptos de Invalidez.** Considera que no tiene razón la accionante al considerar que las normas impugnadas violan la Constitución Federal, ya que el cobro que están impugnando tiene sustento la misma, en lo que dispone el artículo 115, fracción IV, inciso c) y, en su caso, lo que existe es un conflicto entre normas de la misma jerarquía, esto es, entre lo que disponen los artículos 14 y 16 y lo que prevé el artículo 115 de la Constitución Federal.

6. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla.** A través del escrito recibido el trece de marzo de dos mil veinte ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejero Jurídico del Gobernador del Estado Puebla rindió su informe<sup>5</sup> y expresó los razonamientos que se detallan a continuación:

Refiere que los artículos cuya invalidez demanda no son inconstitucionales en virtud de que el Gobernador del Estado de Puebla cuenta con atribuciones relativas a la promulgación, orden de publicación y sanción de las Leyes y Decretos que el Congreso del Estado emana, de conformidad con el artículo 79, fracción III, de la Constitución Política del Estado.

Respecto de la validez de las normas impugnadas, señala que cumplen a cabalidad los requisitos y formalidades constitucionales que toda ley fiscal debe poseer para tener efectos generales, en virtud de que el servicio de alumbrado público, además de ser una contribución especial que indefectiblemente coadyuva a la eficacia y mejora de la distribución de energía eléctrica, se rige bajo las disposiciones del Municipio Libre.

Por otra parte aduce que las disposiciones impugnadas no vulneran los principios de proporcionalidad y equidad, ya que la causación de derechos tiene por objeto sufragar a manera de contraprestación los

---

<sup>5</sup> Ibidem, Promoción Autoridad (Consejero Jurídico del Gobernador del Estado de Puebla). Fojas 1-20.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

servicios públicos que otorga el Estado, por lo que la proporcionalidad nada tiene que ver con la capacidad contributiva del gobernado sino con el costo del servicio público que se solicita, además las disposiciones prevén que todo aquel que se ubique en el supuesto de recibir el servicio de alumbrado público será causante del pago de derechos por los servicios prestados por el municipio.

7. **Pedimento del Fiscal General de la República y manifestaciones del Consejo Jurídico del Ejecutivo Federal.** Los referidos funcionarios no formularon manifestación alguna o pedimento.
8. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y transcurrido el plazo para la presentación de alegatos sin que las partes ejercieran ese derecho, por acuerdo de veintinueve de junio de dos mil veinte se declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente<sup>6</sup>.

## II. COMPETENCIA

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver 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<sup>7</sup>, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>8</sup>, en relación con el Punto

---

<sup>6</sup> Ibidem, Acuerdo de Trámite. Fojas 1-3.

<sup>7</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:**

**“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>8</sup> **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:**

**“Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 5/2013<sup>9</sup> de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

### III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

10. Del análisis al escrito de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se advierte que la norma impugnada señalada como contraria a los artículos 1, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, es el numeral 21, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Xochiltepec, Xochitlán de Vicente Suárez, Xochitlán Todos Santos, Yaonahuac, Yehualtepec, Zacapala, Zapotitlán, Zapotitlán de Méndez, Zaragoza, Zautla, Zihuateutla, Zinacatepec, Zongozotla, Zoquiapan y Zoquitlán, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, publicadas el treinta de diciembre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial del Estado de Puebla.
11. Así las cosas, este Tribunal Pleno considera como efectivamente impugnado el artículo 21 de las diversas Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Puebla.

### IV. OPORTUNIDAD

12. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>10</sup> (de ahora en adelante la “Ley

---

*I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.*

<sup>9</sup> **Acuerdo General 5/2013:**

**“Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: [...]”

**II.** Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención”.

<sup>10</sup> **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. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

Reglamentaria de la materia”) dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.

13. En ese sentido, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el día treinta de diciembre de dos mil diecinueve, por lo que el plazo de treinta días naturales para presentar la acción transcurrió del martes treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve al miércoles veintinueve de enero de dos mil veinte.
14. Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad se interpuso ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintinueve de enero de dos mil veinte<sup>11</sup>, resulta inconcuso que es oportuna su presentación.

### V. LEGITIMACIÓN

15. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para impugnar leyes expedidas por la Legislatura Estatal que estimen violatorias de derechos humanos.
16. El escrito inicial de la acción que nos ocupa está signado por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante la copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve, expedido por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Senado de la República, por el período que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

---

<sup>11</sup> Expediente Electrónico de la Acción de Inconstitucionalidad 97/2020.- Escrito de Demanda. Fojas 1-21.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

17. Cabe precisar que se impugnan preceptos de las Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Puebla expedidas por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa que establecen el cobro de derechos por alumbrado público, lo cual la promovente estima violatorio del derecho humano de legalidad y seguridad jurídica, así como del principio de proporcionalidad.
18. Sin que sea óbice a lo anterior, el que la autoridad emisora de las normas impugnadas en su informe señale que la promovente carece de legitimación para impugnar normas de carácter tributario pues está legitimada únicamente para impugnar normas relacionadas con el desarrollo de sus atribuciones en materia de derechos humanos, pero no las relacionadas con una violación a los principios en materia tributaria, previstos en el artículo 31, fracción IV, de nuestra Carta Magna.
19. No obstante, el artículo 105, fracción II, inciso g) Constitucional establece únicamente como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea parte, sin que establezca otra condición, por lo que, como se adelantó, dicha Comisión sí está legitimada para impugnar normas de carácter tributario o de transparencia y acceso a la información, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como en el caso acontece.<sup>12</sup>
20. Aunado a ello, si se tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es un análisis en abstracto, inclusive previo a la aplicación de las normas correspondientes, es inconcuso que tratándose de normas respecto de las que se alega invasión competencial de una autoridad legislativa local a una federal

---

<sup>12</sup> Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, por mayoría de seis votos, en el tema de legitimación, en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho. Así como al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, por mayoría de diez votos de los señores Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

en materia contributiva, tales cuestiones son justiciables a través de este medio de defensa, en tanto las normas emitidas por autoridades incompetentes podrían implicar, desde luego, violación al artículo 16 Constitucional respecto a los requisitos que las autoridades deben observar en relación con los actos de molestia que generan en particulares, dentro de los que se encuentra la competencia para ejecutarlos, legalidad y seguridad jurídica.<sup>13</sup>

### VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

21. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se procede a analizar las causas de improcedencia formuladas por las partes, así como aquellas que se adviertan de oficio.
  
22. **a)** En principio, el Poder Legislativo Estatal planteó la causal de improcedencia relativa a que el escrito de demanda se presentó de forma extemporánea, aduciendo que las normas impugnadas fueron publicadas en fecha treinta de diciembre de dos mil diecinueve y que el escrito de demanda fue presentado el treinta de enero de dos mil veinte, esto es, fuera del plazo de treinta días

---

<sup>13</sup> Resulta aplicable la tesis P./J. 31/2011, de rubro y texto: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011).** Si bien es cierto que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Suprema, lo que implica que se promueven para preservar de modo directo y único la supremacía constitucional, por lo que sólo los derechos fundamentales previstos por la Constitución pueden servir de parámetro de control en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos de protección de los derechos humanos, también lo es que, al no existir un catálogo de derechos fundamentales tutelados por la Constitución General de la República a los que deban ceñirse dichos organismos al promover acciones de inconstitucionalidad, **todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución pueden invocarse como violados, sin que proceda hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esta vía**, de modo que los organismos de protección de los derechos humanos también pueden denunciar violaciones al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, con lo que es dable construir un argumento de violación constitucional por incompatibilidad de una norma con un tratado internacional sobre derechos humanos.”

Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIV, Agosto de 2011; Pág. 870. P./J. 31/2011.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

naturales que prevé el segundo párrafo de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

23. Tal planteamiento se desestima, ya que tal como se señaló en el apartado IV, la acción es oportuna al haberse presentado el veintinueve de enero de dos mil veinte, esto es, dentro del plazo de treinta días que prevé el artículo 60 de la Ley Reglamentaria.
24. El argumento del Poder Legislativo únicamente parte del señalamiento de que el escrito de demanda fue presentado el treinta de enero de dos mil veinte; sin embargo, en las constancias del expediente consta como fecha de recepción de la demanda el veintinueve de enero de dos mil veinte, tal como se advierte del sello de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>14</sup>
25. Por tanto, toda vez que el plazo de treinta días naturales para presentar la acción transcurrió del martes treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve al miércoles veintinueve de enero de dos mil veinte, al haberse presentado la acción de inconstitucionalidad el último día de dicho plazo, es evidente que su presentación fue oportuna.
26. **b)** Por otra parte, el Poder Legislativo Estatal planteó la causal de improcedencia referente a la falta de legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas de carácter fiscal, aduciendo que la obligación de contribuir con los gastos de la Federación, Estados y Municipios, no es técnicamente un derecho humano.
27. Tal planteamiento ya fue abordado en el apartado que antecede, al determinarse que dicho organismo a través de su Presidenta sí tiene legitimación suficiente para promover la presente acción de

---

<sup>14</sup> Expediente Electrónico de la Acción de Inconstitucionalidad 97/2020.- Escrito de Demanda. Foja 21.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

inconstitucionalidad, por lo que debe desestimarse lo argumentado por el Poder Legislativo del Estado de Puebla.

28. Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse alguno de oficio por este Tribunal Pleno, se procede a realizar el estudio de la materia de fondo.

### VII. ESTUDIO DE FONDO

29. Dado que no se adujeron razonamientos de inconstitucionalidad en contra del procedimiento legislativo y no se advierte violación alguna de oficio, se procede de forma directa al análisis del único concepto de invalidez formulado por la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el cual resulta **fundado**.
30. En efecto, tal como refiere la accionante, las contribuciones por alumbrado público previstas en los numerales impugnados no tienen la naturaleza de derechos como lo propuso el legislador local, sino que, dadas las características que envuelven su configuración necesariamente provocan que, en realidad, se trate de un impuesto que grava directamente el consumo de energía eléctrica.
31. Los artículos 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a) y, 115, fracciones III, incisos b) y IV, inciso c), ambos de la Constitución Federal disponen lo siguiente:

*“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:  
[...]*

*XXIX. Para establecer contribuciones:  
[...]*

*5o. Especiales sobre:  
a) Energía eléctrica;  
[...]*”

*“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de*

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

*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.*

[...]

*Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.*

[...]

*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.*

[...]

*Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.*

*Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.*

[...]

*Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;*

[...]"

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

32. De los citados preceptos se desprende que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica y que los municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el de alumbrado público.
33. En los artículos constitucionales se establece que los municipios tienen derecho a recibir –entre otros– los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en caso de que se utilice la figura contributiva “derechos” para el financiamiento del servicio público, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esta fuente normativa, es facultad de las legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.
34. Así, corresponde a las legislaturas de los Estados fijar las contribuciones que perciban a los municipios por concepto de los servicios que deben prestar (entre los que se encuentra el de alumbrado público) para que éstos puedan realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.
35. Conforme a lo antes apuntado, para determinar si los artículos impugnados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son inconstitucionales, es necesario establecer la naturaleza de la contribución que prevé; es decir, si se trata de una de las previstas en el referido artículo 73 de la Constitución Federal o si, por el contrario, se trata del establecimiento de un derecho como aduce el Congreso del Estado de Puebla.
36. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como en el del Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Este precepto en lo que interesa dispone:

**“Artículo 31.** *Son obligaciones de los mexicanos:*  
[...]

*IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.*

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

37. Como se advierte, la Constitución Federal precisa los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de contribución:
- a) Tienen 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.
  - e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.
38. De acuerdo con estas características, la contribución es un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales obtenido por un ente de igual naturaleza (Federación, 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.
39. Una vez fijado el concepto constitucional de contribución o tributo, conviene precisar que éste se conforma de distintas especies que comparten una 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.
40. Dichos elementos esenciales de la contribución, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo, son el sujeto, el hecho imponible, la base imponible, la tasa o tarifa y la época de pago.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

41. En relación con lo anterior debe decirse que aun cuando el Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, al objeto, a la base y a la tasa o tarifa, debe entenderse que el término 'objeto' se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible y, en particular, a su aspecto objetivo, es decir, a la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.

42. Al respecto, el artículo 5° del Código Fiscal de la Federación establece:

*“Artículo 5°. Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, base, tasa o tarifa. Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal.”*

43. Dichos conceptos pueden explicarse de la manera siguiente:

**a) 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.

**b) Hecho Imponible:** Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria. Constituye el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. En efecto, 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.

**c) Base Imponible:** El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

**d) Tasa o Tarifa:** Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.

**e) 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.

44. Ahora bien, aun cuando los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, pues se presentan de manera distinta según el tipo de contribución que se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo.

45. Además, de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución Federal para las entidades federativas, tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

46. En efecto, el artículo 2° del Código Fiscal de la Federación establece la clasificación de las contribuciones distinguiendo cuatro especies del género contribución, a saber: los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos. Estos conceptos los conceptualiza de la siguiente forma:

*“Artículo 2°. Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:*

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

*I. 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 que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.*

*II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en 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.*

*III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.*

*IV. **Derechos** son las contribuciones establecidas en Ley por el **uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación**, así como por **recibir servicios que presta el Estado 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 Federal de Derechos. También son **derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado**.*

*Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.*

*Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1o.”*

47. Conforme a lo transcrito, a diferencia de los impuestos que son contribuciones sobre las que, mediante ley, el Estado impone una carga a los gobernados por los hechos o circunstancias que generen sus actividades, los derechos necesariamente implican un hacer del Estado a cambio del pago que, para ello, debe efectuar el particular a fin de obtener el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público (como es el alumbrado público) o por la prestación de un servicio administrativo.
48. Dicho de otro modo, en el caso de derechos, el 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 este último determine, tiene el uso o aprovechamiento

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

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 en los que es relevante, además, la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

49. A partir de los razonamientos antes precisados, con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, lo cierto es que todas ellas deben someterse a los principios de legalidad tributaria y contar con los elementos mínimos para su existencia; pues, inversamente, no serán consideradas dentro del marco de constitucionalidad y, en consecuencia, deberán ser expulsadas del sistema jurídico al que pertenezcan.
50. Tratándose de derechos es necesario que el hecho imponible del monto que se busca recaudar observe el principio de proporcionalidad tributaria; es decir, que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, lo que constituye al elemento tributario conocido como base imponible.
51. La exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de las contribuciones. De lo contrario, existiría imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto.
52. En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base lógicamente conduce a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, en el que debe tomarse en cuenta que la base es el parámetro para determinar el monto que deberá cubrir el sujeto pasivo, pues es a la medida que representa a la que se aplica la tasa o

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

tarifa y que revela el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador.

53. Por lo tanto, la relevancia de los elementos de la contribución, específicamente la base y tarifa del hecho imponible, consiste en que a través de ellos se demuestra si el hecho imponible de la contribución que pretende recaudarse está o no relacionada con su objeto; ya que, de no ser así, el tipo de contribución se vería distorsionado.
54. Sentado lo anterior, del sistema normativo<sup>15</sup> que regula el derecho por el servicio de alumbrado público, se desprenden las notas características relevantes que se indican:
- a) El objeto del derecho es la prestación del servicio de alumbrado público;
  - b) Los sujetos son las personas físicas o morales que tengan celebrado contrato con el organismo público federal encargado del suministro de energía.

---

### <sup>15</sup> LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA.

*“Artículo 57.- Son sujetos de estos derechos las personas físicas o morales que tengan celebrado contrato con el organismo público federal encargado del suministro de energía.”*

*“Artículo 58.- Son objeto de estos derechos la prestación del servicio de alumbrado público.”*

*“Artículo 59.- Es base de estos derechos, el gasto total que implique al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público, el cual se obtiene de la suma de los siguientes conceptos:*

*I = Gasto que representa para el Municipio la instalación de infraestructura del alumbrado público.*

*M = Gasto que representa para el Municipio el mantenimiento y conservación del alumbrado público.*

*S = Sueldos del personal encargado de realizar las tareas inherentes a la prestación del mismo.*

*R = Constitución de una reserva razonable para la reposición, mejoramiento y en su caso, expansión del servicio.*

*C = Gasto que representa para el Municipio el suministro de energía eléctrica para la prestación del servicio público a que se refiere este Capítulo.*

*El Municipio cuando así lo determine la Autoridad Municipal que corresponda, subsidiará totalmente el costo de los conceptos I, M, S y R antes definidos. Para el cálculo de estos derechos, el Municipio trasladará a los usuarios del servicio, parte del concepto C, recuperando únicamente la cantidad que resulte de aplicar las tasas a que se refiere la Ley de Ingresos del Municipio, al importe facturado a los usuarios registrados ante el organismo público descentralizado federal que presta el servicio de energía eléctrica.*

*El Municipio podrá celebrar convenio con el organismo público descentralizado federal citado, a fin de que realice el cobro de los derechos a que se refiere este Capítulo.”*

**LEYES DE INGRESOS IMPUGNADAS** Cuyo contenido es similar:

*“Artículo 21. Los derechos por los servicios de alumbrado público se causarán anualmente y se pagarán bimestralmente, aplicándole a la base a que se refiere la Ley de Hacienda Municipal del Estado Libre y Soberano de Puebla, las tasas siguientes:*

- a) Usuarios de la tarifa 1, 2 y 3. 6.5%
- b) Usuarios de la tarifa OM, HM, HS y HSL. 2%”

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

c) La base del impuesto es el importe facturado a los usuarios registrados ante el organismo público descentralizado federal que presta el servicio de energía eléctrica;

d) La tasa fija que se aplica a la base es de 6.5% o 2%.

55. Conforme a esto, los elementos referidos corresponden a contribuciones de tipo “impuestos”, en tanto que para cubrir el costo que representa para el municipio la prestación del servicio de alumbrado público, utiliza como base el consumo de energía que los usuarios registrados realizan; circunstancia que ninguna relación guarda con el beneficio que gozan fuera del lugar en que se realiza el consumo, esto es, en plazas, parques, calles, avenidas, jardines y otros de dominio público. Por lo tanto, propiamente, el legislador estableció un impuesto al consumo “particular” de energía eléctrica y no un derecho por la prestación de un servicio público, entendido como aquél del que todos se favorecen en la misma medida.

56. Así, los preceptos cuya inconstitucionalidad se alega imponen a los contribuyentes el deber de pagar el derecho por alumbrado público, con base en una cuota establecida para tal efecto, que es del 6.5% o del 2% sobre el consumo de energía eléctrica que hiciera dicho particular; de lo que se sigue que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del derecho se rompe con el contenido de los artículos en cita, al establecer que la base para el cálculo de este derecho es el importe del consumo que los usuarios registrados ante el organismo público descentralizado federal que presta el servicio de energía eléctrica.

57. En efecto, el hecho de que la base imponible establezca como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva el 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, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público del valor de la

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

prestación del servicio público en áreas diversas a las privadas, es decir, de uso común.

58. Sobre el particular debe decirse que, según quedó expuesto, el conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que indica la base debe resolverse en favor del previsto en ésta, pues es el que servirá para el cálculo del tributo que se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya dicho consumo.
59. El anterior razonamiento permite descubrir la verdadera naturaleza de la contribución en análisis, puesto que al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, es dable concluir que se trata de un impuesto, dada la naturaleza de su estructura y no a partir del nombre con el que el legislador las denominó para el ejercicio fiscal 2020.
60. Al respecto, es aplicable la tesis de la Séptima Época sustentada por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro **“TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIENTEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY”**.<sup>16</sup>
61. No obstante lo señalado, cabe destacar que la prestación del servicio de alumbrado público es indivisible, lo que genera que el cobro de derechos sólo sea posible a partir de su correcta determinación con base, por supuesto, en los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, respecto de servicios divisibles en los que pueda existir una relación singularizada entre la administración y el usuario y sea posible determinar la relación costo-beneficio para fijar una cuota igual para quienes reciben el mismo servicio.

---

<sup>16</sup> Texto: “Aun cuando la ley atacada de inconstitucionalidad llame al tributo controvertido ‘derecho’; y las autoridades responsables lo conceptúen como ‘derecho de cooperación’, y el quejoso se empeñe en sostener que es un ‘impuesto especial’, lo cierto es que este Supremo Tribunal debe analizar el gravamen de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica independientemente de la denominación que le den las partes”. Semanario Judicial de la Federación, vol. 79, Primera parte, p. 28.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

62. De hecho, precisar en qué grado se beneficia cada individuo de la comunidad por el servicio que se presta resulta complicado, por lo que las legislaturas estatales tienen obligación de buscar alternativas para costear la prestación de los servicios municipales; con independencia de que, por regla general, los servicios que prestan los municipios deben sufragarse a partir de los ingresos que recaudan para la satisfacción de las necesidades colectivas.
63. Ahora, en el orden de ideas expuesto, no obstante que los artículos cuya constitucionalidad se controvierte denominan a la contribución de mérito 'derecho', materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, el cual corresponde al ámbito de competencias exclusivas de la Federación y cuya regulación lleva a cabo el Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a, de la Constitución Federal.
64. Ya con anterioridad, este Tribunal Pleno resolvió las acciones de inconstitucionalidad 21/2012<sup>17</sup>, 22/2012<sup>18</sup> y 7/2013<sup>19</sup> promovidas por la Procuraduría General de la República en contra de los artículos 47 del Municipio de Calvillo, 38 del Municipio de Asientos y 32 del Municipio de Pabellón de Arteaga, todos de las Leyes de Ingresos de dichos Municipios del Estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2012, las dos primeras, y 2013, la última mencionada. En esos casos, los numerales impugnados contenían una estructura similar que los artículos cuya invalidez se demanda en el presente asunto, pues fijaban como base para la cuantificación del derecho por concepto de alumbrado público el consumo de energía eléctrica, cuestión que motivó que se declarara su inconstitucionalidad.
65. Luego, resultan aplicables en el caso los criterios P. 6, 2a./J.25/2004 y, por analogía, P./J. 120/2007 **“ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON**

---

<sup>17</sup> Resuelta en sesión de veintiocho de mayo de dos mil doce, por unanimidad de diez votos.

<sup>18</sup> *Ídem*.

<sup>19</sup> Resuelta en sesión de ocho de agosto de dos mil trece, por unanimidad de once votos.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

**INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN<sup>20</sup>”, “ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN<sup>21</sup>” y “DERECHOS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 83, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, SONORA, QUE ESTABLECE LOS DERECHOS RELATIVOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA<sup>22</sup>”, respectivamente.**

---

<sup>20</sup> Texto: “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República”. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, 2-6, marzo-julio de 1998, p. 7.

<sup>21</sup> Texto: “La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 158/2002, estableció que si no se impugnó oportunamente la Ley de Hacienda para los Municipios de esa entidad federativa, que prevé los sujetos, objeto, base y época de pago de la ‘contribución especial por servicio de alumbrado público’, debe tenerse por consentida, y que al emitirse anualmente las Leyes de Ingresos para cada Municipio de ese Estado, surge la posibilidad de impugnar en amparo sólo respecto de la tasa ahí prevista; ahora bien, en virtud de que los porcentajes de dicha tasa se hacen depender de las tarifas que para la venta del servicio público de energía eléctrica establece la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento, cuya emisión compete al ámbito federal, así como las contribuciones correspondientes según lo establece el artículo 73, fracciones X y XXIX, inciso 5o., subinciso a) de la Constitución Federal, cuando se impugnen las citadas leyes de ingresos, en cuanto a este elemento, también es aplicable, en términos del artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, la tesis jurisprudencial temática P./J. 6/88 de rubro: ‘ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN’. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. t. XIX, marzo de 2004, p. 317.

<sup>22</sup> Texto: “La citada porción normativa, al establecer en relación con el pago del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, que tratándose de propietarios o poseedores de predios baldíos, urbanos y suburbanos, debe cuantificarse mediante una tasa del .05% del valor catastral del predio, o bien, tratándose de propietarios de predios que hubieren resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional respecto de lo establecido en el [primer párrafo del artículo 83](#) de la citada Ley, mediante una tasa de .08% del valor catastral del predio, transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo [31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), porque no toma en cuenta el costo global del servicio que presta el Municipio, sino un elemento ajeno, como es el valor catastral del predio, lo que conduce a que por un mismo servicio los contribuyentes paguen una mayor o menor cantidad, pues se fija en

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

66. Así, de conformidad con lo hasta aquí expuesto, se determina que los artículos impugnados son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, debe declararse su invalidez.

### VIII. EFECTOS

67. En virtud de lo anterior, ante la inconstitucionalidad del artículo 21, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Xochiltepec, Xochitlán de Vicente Suárez, Xochitlán Todos Santos, Yaonahuac, Yehualtepec, Zacapala, Zapotitlán, Zapotitlán de Méndez, Zaragoza, Zautla, Zihuateutla, Zinacatepec, Zongozotla, Zoquiapan y Zoquitlán, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el treinta de diciembre de dos mil diecinueve, este Alto Tribunal procede a declarar su invalidez.
68. Las declaraciones de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Puebla y tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, se vincula a dicho órgano legislativo para que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad al legislar en lo futuro, ya sea en la Ley de Hacienda o en las Leyes de Ingresos de los Municipios de dicha entidad federativa.
69. Asimismo, deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.
70. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

---

términos de la capacidad contributiva del destinatario del servicio, lo que da una escala de mínimos a máximos en función de dicha capacidad, por el valor catastral del predio respectivo, siendo esto aplicable a los impuestos, no a los derechos cuya naturaleza es distinta. Incluso, se hace más evidente el trato inequitativo y desproporcional, porque la norma establece dos tasas distintas a aplicarse sobre el valor catastral del predio (.05% o .08%, dependiendo del caso), sin que sea una razón objetiva de distinción entre ambos tipos de causantes que reciben en última instancia un mismo servicio por el que tendrán que pagar cantidades disímiles; es decir, no se atiende al costo global del servicio prestado, pues si bien los derechos no necesariamente deben fijarse con exactitud matemática en relación con el costo del servicio prestado, sí deben guardar vinculación con éste”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 985.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

### RESUELVE:

**PRIMERO.** Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 21 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Xochiltepec, Xochitlán de Vicente Suárez, Xochitlán Todos Santos, Yaonahuac, Yehualtepec, Zacapala, Zapotitlán, Zapotitlán de Méndez, Zaragoza, Zautla, Zihuateutla, Zinacatepec, Zongozotla, Zoquiapan y Zoquitlán, del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil diecinueve, en términos del apartado VII de esta decisión.

**TERCERO.** Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Congreso del Estado de Puebla y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado VIII de esta ejecutoria.

**CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

#### **En relación con el punto resolutive primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020

Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de los párrafos del cuarenta y uno al cuarenta y seis, el cincuenta y cuatro y el sesenta y uno y sesenta y dos, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 21 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Xochiltepec, Xochitlán de Vicente Suárez, Xochitlán Todos Santos, Yaonahuac, Yehualtepec, Zacapala, Zapotitlán, Zapotitlán de Méndez, Zaragoza, Zautla, Zihuateutla, Zinacatepec, Zongozotla, Zoquiapan y Zoquitlán, del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2020, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta de diciembre de dos mil diecinueve.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resoluticos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla y 2) vincular al Congreso del Estado de Puebla a que, en lo futuro y tratándose de disposiciones generales de vigencia anual y en la Ley de Hacienda, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados.

## **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2020**

### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

### **En relación con el pie de los puntos resolutivos:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que deberá notificarse la presente sentencia a todos los municipios involucrados por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**MINISTRO PRESIDENTE**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**MINISTRO PONENTE**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA**