

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/2021
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIA: BRENDA MONTESINOS SOLANO

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al treinta de agosto de dos mil veintiuno.

**VISTOS Y
RESULTANDOS:**

1. **PRIMERO. Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora y norma impugnada.** Por oficio presentado el veintidós de enero de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, con el carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las siguientes normas, todas del Estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal del año 2021:
 1. Artículo **26**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil;
 2. Artículo **26**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arroyo Seco, Querétaro;
 3. Artículo **26**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes;
 4. Artículo **27**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón;
 5. Artículo **25**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/2021

6. Artículo **26**, salvo su fracción VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués;
 7. Artículo **26**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes;
 8. Artículo **26**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan;
 9. Artículo **26**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra;
2. Todas las anteriores normas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, “La Sombra de Arteaga”, el veintitrés de diciembre de dos mil veinte.
 3. Asimismo, señaló como autoridades emisora y promulgadora de las mencionadas normas, respectivamente, al Congreso y el Gobernador, ambos del Estado de Querétaro.
 4. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman vulnerados y conceptos de invalidez.** La accionante estimó vulnerados los artículos 1º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los preceptos 1º, 2º y 9º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2º y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y adujo, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez, enfocados, en primer lugar, en la vulneración del principio de legalidad al delegar la facultad de establecer elementos esenciales de las contribuciones en autoridades administrativas y, en segundo, la trasgresión a los principios de justicia tributaria.
 5. Del análisis de las disposiciones controvertidas, con la salvedad de lo dispuesto en la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, advierte que las mismas remiten a las prescripciones normativas al respecto del Derecho de Alumbrado Público de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro.

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

7. De los artículos 115, 116, 117 y 118 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro la promovente advierte lo siguiente:

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

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

9. Alega la promovente que las normas reclamadas habilitan a una autoridad administrativa, como lo es el Municipio, para determinar la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/2021

forma en que se recaudará el derecho por concepto del servicio de alumbrado público al señalar que ello se realizará por medio de convenios que celebren las autoridades municipales con la Comisión Federal de Electricidad.

10. Es decir, señala que el legislador queretano facultó indebidamente a los Municipios de Amealco de Bonfil, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes, Colón, Corregidora, Ezequiel Montes, Huimilpan y Jalpan de Serra, todos del Estado de Querétaro, para determinar a través de un convenio los elementos propios de la contribución, como es la cuota de derechos que deberán pagar las personas contribuyentes usuarias de alumbrado público y su forma de recaudación, atribución que es propia e indelegable del Poder Legislativo local.
11. Lo anterior, refiere, en virtud de que los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público constituyen contribuciones por servicios de carácter público del orden administrativo acorde a su naturaleza, por lo que es necesario que los mismos cumplan con la exigencia de reserva de ley en materia fiscal.
12. Afirma que esos derechos son contraprestaciones que cobran los ayuntamientos respectivos por concepto de brindar alumbrado público, servicio público que tienen a su cargo los municipios, de conformidad con el artículo 115, fracción III, inciso b), constitucional, actividad por la cual pueden cobrar las contribuciones correspondientes, tal como lo apuntó la fracción IV, inciso c), del mismo artículo constitucional.
13. Sin embargo, menciona, el legislador conculcó el principio de legalidad que le es aplicable a este derecho, pues, como constata en las disposiciones impugnadas y en el artículo 116 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, se estableció que son los ayuntamientos los facultados para determinar la forma del cobro de este

derecho en el convenio que establezcan con la Comisión Federal de Electricidad.

14. En relación con lo anterior, externa que, a su consideración, las leyes combatidas resultan inconstitucionales al no contener todos los elementos esenciales de los derechos que cobrarán los Municipios por la prestación del servicio de alumbrado público, en virtud de que delegan de manera indebida la facultad de establecer la forma de recaudación y la determinación de las tarifas o cuotas respectivas por los servicios que se prestan en una autoridad administrativa, como son las propias dependencias municipales.
15. Expresa que, si bien las disposiciones impugnadas de los municipios queretanos de Amealco de Bonfil, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes, Colón, Corregidora, Ezequiel Montes, Huimilpan y Jalpan de Serra señalan algunos de los elementos constitutivos del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, lo cierto es que los mismos no son suficientes para evitar la discrecionalidad de la autoridad administrativa al momento de determinar la contribución.
16. Advierte, particularmente, que las normas reclamadas carecen del establecimiento del elemento esencial denominado como “época de pago”, pues el artículo 118 de la Ley de Hacienda de los Municipios de la mencionada entidad federativa delega de manera expresa y directa el establecimiento de esta condición para el cumplimiento de la obligación tributaria en los ayuntamientos.
17. De esta forma, sostiene, las disposiciones tildadas de inconstitucionales transgreden el principio de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que ello implica que se deje al arbitrio de un órgano administrativo el establecimiento de los elementos esenciales de las contraprestaciones

que deban cubrirse por los servicios relacionados con el alumbrado público, en desmedro de la seguridad jurídica de los contribuyentes.

18. Refiere que de la lectura de las normas que nos ocupan, el Congreso del Estado de Querétaro delegó completamente a los órganos de gobierno municipales la facultad de determinar la época de pago en que se recaudará el pago por el servicio de alumbrado público sin indicar o plasmar en ley el parámetro o el mecanismo de control objetivo que impida que la determinación de ese elemento del tributo quede a discreción de la autoridad encargada de la exacción.
19. Afirma que, de esta forma, los contribuyentes no tendrán forma de conocer con claridad y, sin lugar a dudas, el momento en que deben realizar el pago por el multireferido servicio.
20. Concluye que, de esta forma, se transgrede el derecho de seguridad jurídica en materia tributaria en perjuicio de los contribuyentes, ya que no permite que el propio ordenamiento legal sea un instrumento o mecanismo de defensa frente a la arbitrariedad de las autoridades administrativas, en razón de que las personas usuarias de dicho servicio no tendrán la certeza de a qué atenerse respecto del momento de liquidación del mismo.
21. **B. Vulneración a los principios de justicia tributaria**
22. Por otro lado, alega que las normas controvertidas transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributarias los cuales derivan del criterio constitucional de justicia tributaria.
23. Refiere que el alumbrado público constituye un servicio que presta el Estado consistente en proveer la iluminación artificial mínima en los espacios públicos y vialidades para contribuir a la seguridad de peatones y vehículos.

24. Considera que la iluminación en vialidades y espacios públicos es una medida indispensable de seguridad que se utiliza tanto para prevenir accidentes como actos delictivos. Las señalizaciones viales luminosas, tales como tableros y semáforos, a pesar de cumplir una función de seguridad y formar parte de los espacios públicos, no se consideran sistemas de alumbrado público.
25. Entiende que 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 sólo los habitantes o las personas residentes, sino también a todas aquellas que se encuentren transitando por el mismo con el fin de inhibir algún tipo de riesgo que pudiera desarrollarse en áreas carentes de la iluminación.
26. Así, sostiene que el servicio de alumbrado público tiene la finalidad de dar seguridad a todas las personas de una comunidad o colectividad, por lo cual no se configura como la prestación de un servicio particular que atienda a beneficiar a personas específico, sino por el contrario, el beneficio será directo a favor de todos los gobernados por igual.
27. A su juicio, los artículos impugnados vulneran el principio de proporcionalidad tributaria porque establecen un cobro por el servicio de alumbrado público cuyo monto a pagar dependerá de la extensión y el destino que se le dé a un predio, por ejemplo, si se trata de uso doméstico o se destina al comercio o industria.
28. Refirió nuevamente que las normas controvertidas establecen cuatro distintos coeficientes que se utilizan para calcular la tarifa correspondiente, tomando en consideración la extensión de los predios,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/2021

así como el destino; ello significa que la legislatura local previó el cobro del derecho tomando en consideración un elemento totalmente ajeno al costo real del servicio prestado por el municipio.

29. Afirma que los preceptos impugnados establecen una contribución por la prestación de un servicio público para los habitantes de los municipios precisados -a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho- cuyo objeto o hecho imponible lo constituye el servicio de alumbrado público; sin embargo, la tarifa correspondiente se fijará dependiendo del uso que se les dé a los predios, así como de su extensión.
30. Al respecto, hace referencia a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 28/2019,¹ en la que declaró la inconstitucionalidad de normas de contenido similar a las ahora impugnadas, pues preveían un cobro por derecho de alumbrado público, en las cuales el legislador no sólo gravó el consumo de energía eléctrica siendo incompetente para ello, también resolvió que el cobro de este derecho se fijó teniendo en cuenta el tamaño, ubicación y destino del predio que se consideró beneficiado, lo cual no atendía a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos ni al costo del servicio, por lo que no cumplió con el contenido de los principios de justicia tributaria.
31. También se refirió a la acción de inconstitucionalidad 21/2020,² en la que este Alto Tribunal concluyó que las normas que preveían fórmulas para el cobro del derecho de alumbrado público que consideraban los metros de frente a la vía pública de los predios resultaba violatorio de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias y de seguridad

¹ Resuelta por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

² Resuelto por unanimidad de once votos a favor de la propuesta del proyecto, salvo por lo que se refiere al artículo 36 de la Ley de Ciudad Madero, en los cinco conceptos que precisó la señora Ministra Piña Hernández; la señora Ministra Esquivel Mossa vota con salvedades; el señor Ministro Pardo Rebolledo anuncia voto concurrente; la señora Ministra Piña Hernández, en contra de los párrafos sesenta y siete y sesenta y ocho; la señora Ministra Ríos Farjat, en contra de algunas consideraciones y con reserva de criterio; y el señor Ministro Laynez Potisek, en contra de algunas consideraciones y anuncia voto concurrente.

jurídica porque los elementos que proporcionó el legislador no atendían al costo que representa al Estado la presentación del servicio ni cobra el mismo monto a todas las personas que reciben el mismo servicio en razón de un parámetro razonable.

32. Lo anterior, sostiene, toda vez que se traducían en un trato desigual a los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que sólo se presume la capacidad económica de la persona a partir de los metros de frente de su predio a la vía pública, características que, además, son más bien propias de un impuesto y no de un derecho. Además, señala, se estimó que el cobro impugnado provoca una carga desproporcionada e irracional sobre la propiedad o poseedores de los predios, que no son quienes representen el total de la comunidad que se beneficia con la prestación del servicio municipal.
33. Advierte que en los precedentes mencionados la razón de fondo para considerar la inconstitucionalidad de normas que configuren el pago por el servicio de alumbrado público sobre elementos que no se relacionan con el costo real que le represente al municipio redundante en perjuicio de la capacidad contributiva de los causantes de la contribución, por lo que resulta contraria al principio de proporcionalidad tributaria, tal como acontece en el caso concreto con las leyes de ingresos de diversos municipios de Querétaro.
34. Es así que, concluye, se transgrede además el principio de equidad tributaria, pues la forma en cómo fue determinado el pago de esa contribución trata de forma desigual a los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que sólo se presume la capacidad económica de la persona a partir del tipo de uso o destino que se le dé a un predio, aunado a que parecería que en realidad están estableciendo un impuesto y no de un derecho.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/2021

35. Por lo tanto, refiere que en el caso que nos ocupa, y dada la similitud con los citados precedentes, ya que el legislador queretano consideró como elemento determinante para el establecimiento de la cuota del derecho el uso, extensión y/o destino de los predios de las personas, ello necesariamente se traduce en la desproporcionalidad e inequidad de la cuota, puesto que no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el municipio.
36. Afirma que ello ocasiona que la individualización en cuanto al monto de ese derecho se diferencie entre cada contribuyente en razón del destino, uso o naturaleza de los predios de las personas físicas o morales propietarias o poseedoras, ocasionando un pago inequitativo y diferenciado para cada uno de los gobernados obligados a cubrir ese derecho.
37. Aunado a lo anterior, sostiene que, por la forma en que se encuentra configurado el derecho, podría darse el caso de que una misma persona pague más de una vez la tarifa establecida si es que es propietaria o poseedora de un inmueble de mayor tamaño, por tener más de un inmueble destinado a uso doméstico, o bien, además de aquél tiene otro predio, pero está destinado al comercio o industria, por lo que estará obligado a cubrir más de un pago.
38. Dicha situación, menciona, es incongruente con la naturaleza misma del servicio de alumbrado público, el cual busca beneficiar a toda la comunidad en su conjunto, y no a una o a determinadas personas particulares. Por lo tanto, señala, como lo ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que los derechos por servicios respeten los principios tributarios de proporcionalidad y equidad es necesario que la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de dicho tributo tenga en cuenta el costo que para el Estado supone prestar el servicio de que se trate y, además, que los montos que

se prevean sean fijos e iguales para todos los que reciben servicios análogos.

39. Ello, manifiesta, porque el cobro de derecho por alumbrado público solamente puede establecerse en función del costo que genera la prestación del servicio, no así de manera diferenciada según el tipo o destino de predio, ya que se trata de un beneficio de toda la comunidad y no de sujetos particulares.
40. Por tanto, afirma que las normas controvertidas establecen la obligación de pagar el servicio de alumbrado público tomando en consideración elementos ajenos al costo real erogado por el municipio, por lo que es inconcuso que resultan contrarios al principio de proporcionalidad en las contribuciones.
41. Concluye que la contribución establecida en las normas impugnadas vulnera el principio de proporcionalidad de los tributos, puesto que la autoridad legislativa impone la contribución atendiendo al destino de los predios de los sujetos pasivos, no así el costo que le causa a los municipios la prestación de tal servicio.
42. En atención a lo expuesto, asegura que es inconcuso que el principio de equidad tributaria se conculca en todas las leyes de ingresos municipales cuestionadas, en virtud de que establecen que los sujetos de la contribución serán las personas propietarias o poseedoras de predios en el municipio correspondiente.
43. Finalmente, refiere que lo anterior otorga un trato desigual e injustificado a las personas que son titulares de bienes inmuebles, pues no son las únicas que se benefician del servicio de alumbrado público, ya que, como se dijo anteriormente, el mismo favorece a toda la población en general.

44. **TERCERO. Admisión y trámite.** Por acuerdo de veintiséis de enero de dos mil veintiuno, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad a la que le correspondió el número 10/2021 y, por razón de turno, designó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento.
45. Por diverso proveído de veintisiete de enero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió la acción y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Querétaro, para que rindieran sus respectivos informes, y dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que, de considerar que la materia de la presente acción trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su representación correspondiera.
46. **CUARTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.** El Presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Querétaro rindió el informe a cargo del Poder Legislativo en el que manifestó lo siguiente:
47. **Causas de improcedencia y sobreseimiento.** Expresa que la acción de inconstitucionalidad es improcedente por falta de legitimación de la Comisión accionante, en términos del artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución General, en relación con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General.
48. Considera lo anterior, en virtud de que la promovente es el órgano encargado de vigilar que el Estado garantice y respete los derechos humanos reconocidos en el orden constitucional y convencional, por lo que no puede alegar violaciones que no se relacionen con éstos, como

son los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional o la invasión de esferas competenciales, por lo que las cuestiones planteadas por la Comisión accionante escapan de la legitimación de ésta para promover la acción de inconstitucionalidad.

49. **Contestación al concepto de invalidez.** Por lo que respecta al artículo 26, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021, sostiene su constitucionalidad y validez en razón a que, refiere, su integración contempla y establece los principios tributarios, así como los elementos de las contribuciones al señalar el objeto, base, tasa, tarifa y época de pago.
50. Por lo que hace al resto de las normas impugnadas, refiere que las facultades delegadas a la autoridad municipal se encuentran en un primer momento establecidas en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en el Capítulo IV, del Servicio de Alumbrado Público, del Título Cuarto de los Derechos, en los artículos 115 al 118, donde se establecen y cumplen con cada uno de los elementos de las contribuciones objeto, base, tasa, tarifa y época de pago.
51. Menciona que cada una de las normas combatidas señala que en la determinación del derecho de alumbrado público atenderá a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro en relación con que para su cobro se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad; pues, conforme a lo referido por la tesis 1a. LIII/2012 (10a.),³ el legislador cuenta con una amplia libertad en la configuración normativa del sistema tributario sustantivo y adjetivo, que como primer premisa, lo que establece en la Ley de Hacienda, en

³ Primera Sala, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro VII, Abril de 2012, Tomo 1, página 882, de rubro: “**TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. EN ATENCIÓN A LA INTENSIDAD DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS MISMAS, SU APLICACIÓN POR PARTE DE LA SUPREMA CORTE REQUIERE DE UN MÍNIMO Y NO DE UN MÁXIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN.**”

su artículo 116, como segunda premisa, lo contemplado en los artículos respectivos de las Leyes de Ingresos de los Municipios, donde se toman a consideración los parámetros y elementos de las contribuciones para su accionar al momento de recaudar dicho derecho. Puesto que lo que propiamente hace la Ley de Ingresos del Municipio es retomar la facultad ya dada por dicha Ley de Hacienda de suscribir tal Convenio, lo cual no solo se desprende del Convenio, sino que la Ley de Ingresos es clara en referir que se atenderá a lo dispuesto por la multirreferida Ley de Hacienda.

52. Continúa mencionando que la accionante reconoce el objeto, base, tasa y tarifa, no así la época de pago, el cual es el único elemento de la contribución que combate; no obstante, refiere que la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro contempla todos los elementos mencionados, pues la promovente deja de observar que en el tercer párrafo del artículo 117 establece claramente que la cantidad que resulte puede pagarse de manera mensual, bimestral o anual; por lo que, del texto normativo de dicho precepto, las leyes de ingresos combatidas cuentan con los elementos de las contribuciones, que faculta la celebración del Convenio.

53. Afirma que el hecho de que una propiedad cuente con alumbrado público sí beneficia directamente a la propiedad en su plusvalía o beneficia a quien ocupa el predio y que, distinto a otros debates llevados ante este Tribunal Pleno, la legislación en Querétaro refiere que los sujetos del pago del mencionado derecho son los propietarios y poseedores de predios del municipio que se beneficien con el servicio de alumbrado público, como beneficiarios directos, puesto que de los indirectos no es posible cuantificar o establecer condiciones respecto del beneficio que obtienen por la prestación del servicio de alumbrado público, siendo esto un punto total para diferenciar los derechos como la simple prestación

de servicios por parte del Estado y lo que representa el derecho de alumbrado público.

54. Por último, sostiene que una de las pretensiones del accionante es extender los efectos de las normas combatidas a leyes que no fueron materia de la presente acción de inconstitucionalidad, lo cual buscaría declarar la invalidez de una norma que no fue combatida en los plazos establecidos para tal efecto en la Ley de la materia.
55. **QUINTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.** El Secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, en representación del Gobernador del Estado, señaló, en esencia, lo siguiente:
56. **Causales de improcedencia y sobreseimiento.** Sostiene que la promovente no se encuentra legitimada para promover la presente acción de inconstitucionalidad, por lo que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII, del artículo 19, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
57. Considera lo anterior en virtud de que la promovente es el órgano encargado de vigilar que el Estado garantice y respete los derechos humanos reconocidos en el orden constitucional y convencional, por lo que no puede alegar violaciones que no se relacionen con éstos, como son los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional o la invasión de esferas competenciales, por lo que las cuestiones planteadas por la Comisión accionante escapan de la legitimación de ésta para promover la acción de inconstitucionalidad.
58. **Contestación a los conceptos de invalidez.** Refiere que los artículos combatidos no delegan indebidamente en los ayuntamientos de los municipios la facultad de determinar elementos y la forma de

recaudación del derecho por concepto de servicio de alumbrado público a través del convenio que se establezca con la Comisión Federal de Electricidad, pues lo que establecen los artículos combatidos es que para la determinación del derecho de alumbrado público se debe atender a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en relación a que, para su cobro, se atiende a la firma del convenio con el organismo federal.

59. Sostiene que el artículo 116 de dicha Ley de Hacienda establece que los municipios están facultados para determinar la forma del cobro de este derecho, dándoles libertad para decidir si el cobro lo realizan ellos, de manera directa, o lo harán a través del convenio que celebren con la Comisión Federal de Electricidad, para que el cobro de este derecho se realice a través del recibo de pago que emite la mencionada Comisión.
60. En relación con lo anterior, afirma que la acción es infundada, pues los artículos de las leyes de ingresos combatidos no establecen de manera alguna una facultad recaudatoria para el municipio, sino que se refiere a la forma de recabar el derecho que se regula en dicho precepto, esto es, al pago de la contribución.
61. Señala entonces que el derecho de alumbrado público se encuentra previsto en ley, no en los convenios que los municipios pueden celebrar con la Comisión Federal de Electricidad, pues en éstos únicamente se establece la forma en la que se cobrará a los sujetos obligados el importe del derecho.
62. Así, afirma que al establecerse en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro el derecho de alumbrado público, se respeta el principio de legalidad y de seguridad jurídica y que, en consecuencia, no son ciertas las violaciones que señala la promovente.

63. Señala que las disposiciones materia de la presente controversia cuentan con un mínimo de justificación al perseguir una finalidad objetiva y, desde luego, constitucionalmente válida, como lo es la prestación de un servicio público, con lo que se cumplen los aspectos a que hace mención la referida tesis: 1a. LIII/2012 (10a.).
64. Por otro lado, califica de inoperantes los conceptos de invalidez de la accionante, pues asegura que parte de premisas incorrectas, toda vez que el medio para el cumplimiento es idóneo como se desprende de la lectura de la propia legislación, ya sea por conducto del municipio correspondiente, o bien, a través de la Comisión Federal de Electricidad mediante la suscripción del aludido convenio.
65. Aunado a lo anterior, señala, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos únicamente impugna el contenido de un artículo de las leyes de ingresos de los municipios que señala de inconstitucionales; sin embargo, enfatiza que los elementos esenciales de la contribución combatida están previstos en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, y esta disposición no fue impugnada en tiempo y forma, consintiendo con ello el contenido de dicha ley, la cual fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el diecisiete de octubre de dos mil trece, siendo perfectamente claro que ha fenecido el plazo para demandar su inconstitucionalidad; en este sentido, deben tenerse por consentidas las disposiciones que se establecen respecto de la disposición impugnada.
66. **SEXTO. Opinión del Fiscal General de la República.** No formuló opinión en relación con el presente asunto.
67. **SÉPTIMO. Alegatos.** Por acuerdo de seis de abril de dos mil veintiuno, se tuvo al Poder Legislativo de Querétaro y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos formulando alegatos.

68. **OCTAVO. Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, por proveído de diecinueve de abril de dos mil veintiuno se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDOS:

69. **PRIMERO. Competencia.** 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 en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, finalmente, en términos del Punto Segundo del Acuerdo General 5/2013, toda vez que se plantea la posible contradicción entre normas de carácter estatal y la Constitución General.
70. **SEGUNDO. Oportunidad.** En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá "**de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución**", las cuales "**podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma**" impugnada.
71. En congruencia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

“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.”

72. El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

73. En el caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”, el miércoles veintitrés de diciembre de dos mil veinte, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el jueves veinticuatro siguiente **y concluyó el viernes veintidós de enero de dos mil veintiuno.**

74. Luego, si la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **último día del plazo**, es claro que su interposición resulta **oportuna.**

75. **TERCERO. Legitimación.** La legitimación de la promovente se analiza en primer término por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/2021

76. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.
77. Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, de la Ley Reglamentaria de la materia⁵ establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen estén facultados para representarlos.
78. En el caso, el escrito inicial fue suscrito por **María del Rosario Piedra Ibarra**, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia de la comunicación emitida por el Presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que en sesión celebrada el siete de noviembre de dos mil diecinueve fue aprobada su designación para ocupar tal cargo en el periodo dos mil diecinueve a dos mil veinticuatro.
79. Dicha funcionaria ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I de la Ley de la Comisión

⁴ “**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.

(...)

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”.

⁵ “**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...).”

“**Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II”.

Nacional de los Derechos Humanos⁶ y 18 de su Reglamento Interno;⁷ y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.⁸

80. Además, en el caso se plantea la incompatibilidad de diversos preceptos de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Amealco de Bonfil, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes, Colón, Corregidora, El Marqués, Ezequiel Montes, Huimilpan y Jalpan de Serra, todos del Estado de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021, expedidas por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa que establecen el cobro del derecho de alumbrado público, lo cual estima violatorio de los principios tanto de legalidad, reserva de ley, proporcionalidad, como de equidad tributaria. Consecuentemente, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el referido artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto, y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, procede reconocer la legitimación activa en este asunto.
81. Sin que obste a lo anterior lo señalado tanto por el Congreso del Estado como por el Secretario de Gobierno, en sus respectivos informes, en el sentido de que el accionante carece de legitimación procesal porque

⁶ “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; (...)”.

⁷ “**Artículo 18.** La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal”.

⁸ “**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 (...)”.

impugna una norma de carácter fiscal y no una relacionada con derechos humanos.

82. En efecto, como quedó relatado en párrafos anteriores, el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional condiciona la procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea parte, sin que de esa norma se desprenda algún límite o restricción que impida reconocer la legitimación de la Comisión para promover la presente acción de inconstitucionalidad en contra de normas tributarias.
83. Por el contrario, este Alto Tribunal ha sostenido en precedentes⁹ que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de ingresos de las entidades federativas, pues este tipo de normas, al establecer diversos tributos, se encuentran sometidas a los principios de la materia fiscal reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, como el de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental.
84. En consecuencia, es **infundado** el óbice procesal planteado por las autoridades emisora y promulgadora.
85. **CUARTO. Causas de improcedencia.** No existiendo motivo de improcedencia diverso a los hechos valer por las partes y atendidos en el considerando tercero, por tener una estrecha relación con el tema de

⁹ Por ejemplo, el Tribunal Pleno determinó, en las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, resueltas el 4 de diciembre de 2018, ambas por mayoría de 6 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Aguilar Morales, respecto a reconocer legitimación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción en contra de leyes de ingresos de las entidades federativas. Votaron en contra los Ministros Franco González Salas, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán.

legitimación, ni advirtiendo algún otro de oficio, se procede al estudio del fondo del asunto.

86. **QUINTO. Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su único concepto de invalidez, plantea la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, que establecen derechos por alumbrado público por vulnerar, por una parte, el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad tributaria, y por otra, los principios de proporcionalidad y equidad tributarias.
87. Al respecto, argumenta, en esencia, que los artículos impugnados de las Leyes de Ingresos de los **Municipios de Amealco de Bonfil, Arroyo Seco, Cadereyta de Montes, Colón, Corregidora, Ezequiel Montes, Huimilpan y Jalpan de Serra**, indebidamente los facultan a determinar, a través del convenio que celebren con la Comisión Federal de Electricidad, los elementos propios de la contribución, como lo es la cuota de derechos que deberán pagar los usuarios de alumbrado público y su forma de recaudación, así como la época de pago, atribución que es exclusiva del Poder Legislativo, con lo que se vulnera el derecho de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad en materia tributaria.
88. Por lo que hace a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, refiere esencialmente que establecen cuatro distintos coeficientes que se utilizan para calcular la tarifa correspondiente, tomando en consideración la extensión de los predios, así como el destino; ello significa que la legislatura local previó el cobro del derecho tomando en consideración un elemento totalmente ajeno al costo real del servicio prestado por el municipio. Lo que ocasiona una inequidad entre los usuarios, pues impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que se presume la capacidad económica del causante a partir del uso que se le dé al predio.

89. Por cuestión de método, se atenderán los argumentos en los que la accionante refiere la violación al principio de legalidad tributaria y seguridad jurídica, que, de resultar fundados, haría innecesario el análisis de las restantes violaciones.
90. El **principio de legalidad tributaria** contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal¹⁰ se ha explicado por este Alto Tribunal como la exigencia de que toda contribución sea creada por el Poder Legislativo y que sus elementos esenciales¹¹ (sujeto, objeto, base, tasa y época de pago) estén consignados en la ley, de modo tal que el obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.
91. Lo anterior encuentra su expresión en las jurisprudencias de rubros siguientes: ***“IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY”***¹²

¹⁰ **Constitución Federal.**

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: (...)

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

¹¹ Los elementos esenciales de toda contribución son: sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago, los cuales 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; es 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. 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: La magnitud o valor 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.

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.

Al respecto, debe decirse que aun cuando la última parte del primer párrafo del artículo 5o. Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, objeto, 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, esto es, la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.

¹² ***“Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del***

(Semanao Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 91-96, Primera Parte, página 172, registro 232796) e **“IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”**¹³ (Semanao Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 91-96, Primera Parte, página 173, registro 232797).

Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”, no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, esté establecido por ley; sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida.”

¹³ *“El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el periodo que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan sólo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles.”*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/2021

92. De acuerdo con dichos criterios, el respeto del principio de legalidad tributaria exige que la carga impositiva esté prevista en ley para evitar:
93. a) Que la fijación del tributo quede al margen de la arbitrariedad de las autoridades exactoras, quienes sólo deberán aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas antes de cada caso concreto;
94. b) El cobro de contribuciones imprevisibles;
95. c) El cobro de tributos a título particular y
96. d) Que el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano quien precise los elementos del tributo.
97. Por consiguiente, **la observancia al principio de legalidad tributaria se traduce en que mediante un acto formal y materialmente legislativo se establezcan todos los elementos para realizar el cálculo de una contribución**, fijándolos con la precisión necesaria a fin de que:
98. 1) Se impida el comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades que directa o indirectamente participen en su recaudación y
99. 2) Se genere certidumbre al gobernado sobre qué hecho o circunstancia se encuentra gravado; cómo se calculará la base del tributo; qué tasa o tarifa debe aplicarse; cómo, cuándo y dónde se realizará el entero respectivo y, en fin, todo aquello que le permita conocer qué cargas tributarias le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra o pretenda ubicarse, pues es al legislador

al que compete dar a conocer los elementos del tributo, y no así a otro órgano.

100. En concordancia con lo anterior, es pertinente destacar que uno de los elementos esenciales de las contribuciones es la **base gravable**, la cual fue definida por el Tribunal Pleno en la jurisprudencia **P./J. 72/2006**,¹⁴ de rubro: **“CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE.”** (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, junio de dos mil seis, página 918, registro 174924).
101. De dicho criterio se pone de manifiesto que **la base gravable constituye la dimensión o magnitud cuantificable de la capacidad contributiva expresada en el hecho imponible**, esto es, sirve para determinar la capacidad contributiva gravada, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, tasa o cuota.
102. Aunado a ello, **la base gravable sirve como elemento de identificación de la contribución**, pues en el supuesto de que exista distorsión con el hecho imponible, aquélla podrá revelar el verdadero aspecto objetivo gravado por el legislador y, por ende, cuál es la

¹⁴ *“El hecho imponible de las contribuciones, consiste en 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, dicho elemento reviste un carácter especial entre los componentes que integran la contribución, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además, sirve como elemento de identificación de la naturaleza del tributo, pues en una situación de normalidad, evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece, de ahí que esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, el segundo representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución. En este orden de ideas, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base gravable, normalmente nos llevará a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues ante dicha distorsión, el hecho imponible atiende a un objeto, pero la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, por lo que será el referido elemento el que determine la naturaleza de la contribución.”*

categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa.

103. Al respecto, se debe destacar que tanto en la doctrina como en la práctica fiscal se reconocen dos formas de determinar el monto de la obligación tributaria, conforme a las cuales los tributos pueden ser clasificados en dos categorías, a saber, de cuota fija o de cuota variable:
104. **a) De cuota fija:** Son aquellos en los que la ley establece directamente la cantidad a pagar, por lo que no necesitan de elementos cuantificadores para la determinación de la deuda tributaria, de manera que siempre que se actualice el hecho generador del gravamen, el sujeto pasivo debe ingresar la misma cuantía; de ahí que en este supuesto el legislador puede prescindir de la base gravable, o incluso expresarla en términos genéricos.
105. Las mencionadas contribuciones de cuota fija operan para gravar manifestaciones indirectas de riqueza y, principalmente, la prestación de servicios públicos o el uso y aprovechamiento de un bien del dominio público, como son los derechos, así como cuando se establecen como contraprestación por el beneficio que reporta al contribuyente determinada obra pública (contribuciones especiales o de mejoras), pues el sujeto pasivo debe ingresar la misma cuantía al beneficiarse en igual medida con el hecho generador de la contribución.
106. **b) De cuota variable:** En este tipo de impuestos la cantidad a pagar se establece en función de la base imponible, dependiendo de la magnitud en que se pretenda gravar la situación, hecho, acto o actividad denotativa de capacidad contributiva descrita en el hecho imponible, por lo que, en este supuesto, el legislador en ejercicio de su amplia libertad de configuración tributaria puede utilizar expresiones dinerarias o

cualquier otra unidad de medida, según el tipo de contribución de que se trate.

107. Las anteriores consideraciones fueron retomadas por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,¹⁵ en la que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, por violentar los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica, toda vez que no establecía en términos monetarios la base gravable de la contribución a cargo de los sujetos obligados por la norma, sino que facultaba al Municipio para que, en un periodo de noventa días naturales, **lo determinara con base en los convenios necesarios que pueda celebrar con las dependencias correspondientes**, a efecto de concretar el cobro de los derechos derivados de la prestación del servicio de alumbrado público. De ahí que se estimara que dicha norma no otorgaba la posibilidad de conocer con certeza la base gravable ni la tarifa respectiva, sin que pudiera considerarse que el establecimiento de dicho elemento esencial de los derechos por servicio de alumbrado público fuera de tal especificidad técnica que ameritaran una delegación de facultades, al constituir un gravamen de cuota fija en el que no podía prescindirse de ese elemento cuantificador del tributo.
108. De igual forma, al resolver la acción de inconstitucionalidad 89/2020¹⁶ este Alto Tribunal declaró la invalidez del artículo 93 de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, por la misma razón, permitir al ente municipal, con base en la firma del convenio que se haga con la

¹⁵ Por unanimidad de nueve votos el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Los Ministros Luis María Aguilar Morales y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por consideraciones distintas.

¹⁶ 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 con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones.

Comisión Federal de Electricidad, llevar a cabo el cobro correspondiente; es decir, delegaba a las autoridades exactoras la determinación de la base gravable, así como la tasa o tarifa aplicable a los derechos de alumbrado público.

109. Conforme a lo anterior, en la especie sucede esencialmente lo mismo, por lo que resulta **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por la accionante en ese sentido, toda vez que los artículos impugnados permiten al ente municipal cobrar el derecho de alumbrado público con base en la firma del convenio que se formule con la Comisión Federal de Electricidad.
110. Para corroborar lo anterior, debemos atender al texto de las disposiciones impugnadas:

“Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021

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

Ingreso anual estimado por este artículo: \$4,000,000.00

Ley de Ingresos del Municipio de Arroyo Seco, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021

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

Ingreso anual estimado por este artículo \$750,000.00

Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021

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

Ingreso anual estimado por este artículo \$5,390,719.00

**Ley de Ingresos del Municipio de Colón, Querétaro,
para el Ejercicio Fiscal 2021**

Artículo 27. En la determinación del Derecho de Alumbrado Público se atenderá a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en relación a que para su cobro se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad.

Ingreso anual estimado por este artículo \$12,000,000.00

**Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, Querétaro, para el
Ejercicio Fiscal 2021**

Artículo 25. El Derecho de Alumbrado Público, de acuerdo a lo siguiente causará y pagará:

I. Lo que instituya el convenio que para tal efecto se celebre con la Comisión Federal de Electricidad o con la entidad que así se determine para tal efecto.

Ingreso anual estimado por esta fracción \$25,905,627.00

II. Para efectos del cobro de este derecho, el Municipio podrá realizarlo de manera directa a través del mecanismo que así se determine o por afijación (sic) proporcional sobre el costo de los servicios directos e indirectos que corresponde a una causación anual, siendo que el pago podrá efectuarse en forma mensual, bimestral o semestral.

Ingreso anual estimado por esta fracción \$2,034,660.00

**Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, Querétaro, para el
Ejercicio Fiscal 2021**

Artículo 26. Por la prestación del Servicio de Alumbrado Público y en la determinación del Derecho correspondiente, se estará a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios en relación a que para su cobro, se atienda a la firma del convenio celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, cualquiera que sea la naturaleza jurídica actual de dicho organismo.

Ingreso anual estimado por este artículo \$7,560,000.00

**Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Querétaro, para el Ejercicio
Fiscal 2021**

Artículo 26. En la determinación del Derecho de Alumbrado Público se atenderá a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en relación a que para su cobro se atienda a la firma del Convenio con la Comisión Federal de Electricidad.

Ingreso anual estimado por este artículo \$3,388,018.00

**Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, Querétaro, para el
Ejercicio Fiscal 2021**

Artículo 26. Para la determinación del cobro del Derecho de Alumbrado Público se hará de conformidad a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los

Municipios del Estado de Querétaro en relación al Convenio que al efecto se celebre con la Comisión Federal de Electricidad.

Ingreso anual estimado por este artículo \$1,796,797.00.”

111. Como se desprende de los preceptos citados, las leyes de ingresos impugnadas, salvo la del Municipio de Corregidora, son coincidentes en que para la determinación del derecho de alumbrado público deberá atenderse a la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro **en relación a que para su cobro** se atienda a la firma del convenio celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, legislación que en la parte que interesa resaltar establece:

“LEY DE HACIENDA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Capítulo IV

Del servicio de alumbrado público

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

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

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

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

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

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

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

d) Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio sobre la base el (sic) valor catastral del mismo para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicios. Se excluyen de este cargo a aquellos predios de uso mixto habitacional comercial o habitacional artesanal

cuyo avalúo catastral no exceda el equivalente a 6000 días de Salario Mínimo de la Zona.

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

Se define el valor de los coeficientes así:

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

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

112. Como se advierte, los artículos impugnados refieren en forma genérica que se deberá observar la Ley de Hacienda en relación a que para su cobro **se atienda a la firma del convenio celebrado con la Comisión Federal de Electricidad** y el artículo 116 de dicha legislación hacendaria determina que la forma de cobro del derecho se preverá en la correspondiente Ley de Ingresos o mediante el convenio que establezcan con la Comisión Federal de Electricidad.
113. Es decir, ambas legislaciones sostienen esencialmente lo mismo, que el cobro del derecho por alumbrado público se determinará en el convenio celebrado entre el Municipio y la citada Comisión.
114. De igual forma, la Ley del Municipio de Corregidora, si bien no remite a la Ley de Hacienda, reitera la misma disposición en su **artículo 25, fracción I**; e incluso, en la fracción II señala que el Municipio podrá

realizar el cobro de manera directa sobre el costo de los servicios a través del mecanismo **que así se determine** o por la fijación proporcional sobre el costo de los servicios directos e indirectos que corresponde a una causación anual, es decir, esa porción normativa tampoco otorga una definición cierta de la base del derecho.

115. Lo anterior corrobora la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, al no prever **ni la base gravable del “derecho por alumbrado público” ni la tasa o cuota sobre la que se cobrará**, y dejar su determinación al Municipio, mediante el referido convenio, lo que resulta violatorio del principio de legalidad tributaria, tal como se adelantó.
116. Sin que obste a lo anterior, que el artículo 117 de la citada ley hacendaria establezca una base gravable **para el caso de que la Ley de Ingresos del Municipio sea omisa o el Ayuntamiento así lo acuerde**, puesto que ello no subsana el hecho de que la determinación tanto de la base como de la tasa o cuota del derecho no está claramente prevista en la ley, dejando totalmente al arbitrio del órgano municipal la aplicación de la “*base opcional*” que se establece en ese precepto, pues no sería posible sostener que aplica en todos los casos en que la ley es omisa (*como acontece en los artículos que se analizan*), derivado de que aún hay otra opción para que ello suceda, a saber, **que el Ayuntamiento así lo acuerde**, lo que no otorga certeza jurídica al respecto.
117. Por ello, además de la violación al principio de legalidad, se actualiza una violación al derecho de seguridad jurídica¹⁷ que deriva del artículo

¹⁷ Jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.), Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 1, página: 437, de texto:

“SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en “saber a qué atenerse” respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad. Así, en materia tributaria debe destacarse el relevante papel que

16 de nuestra Carta Magna, pues el contribuyente no sabe a qué atenerse respecto del cobro del derecho de alumbrado público.

118. En tal virtud, al delegar en las autoridades municipales la determinación de la forma en que se cubrirá el derecho de alumbrado público, al remitir al convenio que se celebre con la Comisión Federal de Electricidad, debe declararse la invalidez de los artículos **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Arroyo Seco, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, **27** de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, **25** de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan y **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, todos del Estado de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil veintiuno, por violar los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica, tutelados por los artículos 31, fracción IV y 16, constitucionales, respectivamente.
119. Derivado de lo anterior, al haberse declarado la invalidez de los preceptos impugnados por los motivos expuestos, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos planteados por la accionante

se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, suficiente desarrollo y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones del ordenamiento; y, la segunda, principal, más no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa, por lo que la existencia de un ordenamiento tributario, partícipe de las características de todo ordenamiento jurídico, es producto de la juridificación del fenómeno tributario y su conversión en una realidad normada, y tal ordenamiento público constituirá un sistema de seguridad jurídica formal o de "seguridad a través del Derecho".

tendientes a evidenciar que los mismos son contrarios a otros principios constitucionales.¹⁸

120. Ahora bien, en este punto, es necesario hacer un análisis por separado del artículo artículo **26 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués**, que también fue tildado de inconstitucional por la accionante (salvo por su fracción VIII); aunque su redacción es distinta a los analizados con anterioridad. Dicho precepto establece:

“Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021

Artículo 26. *En la determinación del Derecho de Alumbrado Público se observará lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en relación a que para su cobro se atiende a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad y a las siguientes consideraciones:*

I. Es objeto de este Derecho, la prestación del servicio de alumbrado público. Se entiende por Servicio de Alumbrado Público, el que el Municipio otorga, en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común;

II. Son sujetos de este Derecho, los propietarios o poseedores de predios urbanos o rústicos ubicados dentro de la circunscripción territorial que ocupa el municipio de El Marqués, Qro., que reciban la prestación del Servicio de Alumbrado Público;

III. La base de este Derecho es el costo anual del servicio de alumbrado público erogado, actualizado en los términos de la fracción V, de este artículo;

IV. La cuota mensual para el pago del Derecho de Alumbrado Público, será la obtenida como resultado de dividir el costo anual de 2020 actualizado, erogado por el Municipio en la prestación de este servicio, actualizado por inflación y dividido entre el número de sujetos de este derecho. El cociente se dividirá entre 12 y el resultado de esta operación será el derecho a pagar;

*V. Para los efectos de este artículo, se entiende por costo anual actualizado, la suma que resulte del total de las erogaciones efectuadas por el Municipio en 2020, por gasto directamente involucrado con la prestación de este servicio, traídos a valor presente tras la aplicación de un factor de actualización que se obtendrá para el ejercicio 2021, dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de diciembre de 2020 entre el índice Nacional de Precios del Consumidor correspondiente al mes de diciembre de 2019. **La Secretaría de Finanzas Públicas y Tesorería Municipal publicará en la Gaceta Municipal, el monto mensual determinado;***

¹⁸ Véase la jurisprudencia de rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ**”. Registro 181398. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIX, Junio de 2004; Pág. 863. P./J. 37/2004.

VI. La base a que se refiere la fracción III, de este artículo, incluye el consumo de energía eléctrica de las redes de alumbrado público del Municipio, así como la ampliación, instalación, reparación, limpieza y mantenimiento del alumbrado público y luminarias;

VII. El Derecho de Alumbrado Público se causará mensualmente. El pago se hará directamente en las oficinas de la Secretaría de Finanzas Públicas y Tesorería Municipal, dentro de los primeros 10 días siguientes al mes en que se cause el Derecho.

Los contribuyentes, cuando sean usuarios del servicio de energía eléctrica, en lugar de pagar este derecho conforme al procedimiento anterior, podrán optar por pagarlo cuando la Comisión Federal de Electricidad lo cargue expresamente en el documento que para el efecto expida, junto con el consumo de energía eléctrica, en el plazo y las oficinas autorizadas por esta última, en términos de los dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Querétaro.

En este caso, dicha cuota no podrá exceder del 8% del consumo respectivo. Para los casos en que los contribuyentes decidan ejercer la opción a que se refiere el párrafo anterior, el Ayuntamiento podrá coordinarse con la Comisión Federal de Electricidad.

Si la Comisión Federal de Electricidad no incluye en su recibo el pago de este Derecho, la Secretaría de Finanzas Públicas y Tesorería Municipal, deberá facilitar el pago del mismo, junto con el Impuesto Predial, concediendo el mismo descuento por pago anual para los dos primeros meses en que se inicie la aplicación de este método de recaudación.

Los ingresos que se perciban por este concepto se destinarán al pago y mantenimiento del Servicio de Alumbrado Público que proporciona el Municipio.

VIII. Los sujetos de este Derecho, están obligados a informar al Ayuntamiento la modalidad de pago de su elección, conforme a lo dispuesto en este artículo, dentro de los meses de enero y febrero, en la forma oficial aprobada por la Secretaría de Finanzas Públicas y Tesorería Municipal. En caso contrario, se entenderá que ejercen la modalidad de pago a que se refieren los párrafos segundo y tercero, de la fracción anterior. La opción elegida por el contribuyente, le será aplicable por todo el ejercicio fiscal.

Los poseedores o propietarios de predios rústicos o urbanos que no sean usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la cuota determinada conforme a la fórmula establecida en las fracciones III, IV, V y VII, anteriores; mediante el recibo que para tal efecto expida la Secretaría de Finanzas Públicas y Tesorería Municipal.

IX. El servicio de mantenimiento de alumbrado público al interior de condominios será valorado por la Secretaría de Servicios Públicos Municipales a través de su Departamento de Alumbrado Público, debido a que dará preferencia a su actividad de servicios públicos, considerándose a éste como aplicación de servicio. Sin importar el tipo de condominio de que se trate se cobrará 1.25 UMA por luminaria (lámpara o reflector), debiéndose considerar que dicho costo no incluye el material requerido para su instalación, el cual deberá ser proporcionado por el solicitante del servicio.

Ingreso anual estimado por este artículo \$34,588,336.00.”

121. Como se puede advertir de la lectura del artículo, en su **primer párrafo** también se señala que en la determinación del derecho se observará lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro **en relación a que para su cobro se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad**, lo cual actualiza la misma violación al **principio de legalidad** identificada en los artículos analizados previamente, al dejar margen al municipio para determinar la forma de cobrar el derecho mediante la celebración del convenio con el órgano citado y, adicionalmente, genera inseguridad jurídica para los sujetos del citado derecho, que no saben a qué atenerse.
122. No obstante, a diferencia de los artículos analizados en la primera parte de este considerando, el que nos ocupa, sí establece en sus primeras siete fracciones los **elementos del derecho de alumbrado público**, conforme a los estándares establecidos por este Alto Tribunal, pues identifica al **objeto** (la prestación del servicio de alumbrado público), los **sujetos** (propietarios o poseedores de predios urbanos o rústicos ubicados en el municipio), la **base** (costo anual actualizado del servicio de alumbrado público erogado por el municipio en el año dos mil veinte), la **cuota mensual** (el resultado de dividir la base entre el número de sujetos y el cociente se dividirá entre doce) y la **época de pago** (mensualmente, a pagar los primeros diez días siguientes al mes en que se cause).
123. En efecto, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2007, en sesión del veinticinco de junio del dos mil siete, en la que se declaró la validez del artículo 13, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila, para el ejercicio fiscal de dos mil siete, consideró que, no obstante la circunstancia de que difícilmente puede apreciarse la existencia de un servicio individualizado en un destinatario concreto y más bien el alumbrado público es un

servicio de carácter universal dirigido a los habitantes del Municipio, al quedar fijada la base imponible para calcular la contribución de mérito conforme al costo global generado por la prestación del servicio otorgado por el ente público, **dicho precepto sí establecía un derecho y no un impuesto**, pues de una interpretación conforme con el texto constitucional debía dividirse dicho costo entre el número de usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad y ese importe sería cobrado por ésta, en cada recibo expedido; de ahí que la base del tributo se encontraba relacionada con un hecho imponible que sí respondía a la actividad del ente público, a saber, la **prestación del servicio señalado**.

124. Criterio que resulta aplicable en la especie, puesto que las consideraciones adicionales que prevé el artículo 26 de la Ley de Ingresos que se analiza para la determinación del derecho de alumbrado público cumplen con dichos parámetros constitucionales.
125. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que si es la porción normativa **“en relación a que para su cobro se atiende a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad”** del primer párrafo de ese precepto la que permite la discrecionalidad en la aplicación de la norma que establece y regula el derecho, es ésta la que resulta inconstitucional y deberá declararse inválida.
126. Ahora bien, del análisis del texto del propio artículo impugnado, se advierte una “opción” establecida en la fracción VII, párrafos segundo y tercero, que señalan que cuando los contribuyentes sean usuarios del servicio de energía eléctrica, en lugar de pagar este derecho **conforme al procedimiento indicado en las fracciones previas**, podrán **optar** por pagarlo cuando la Comisión Federal de Electricidad lo cargue expresamente en el documento que para el efecto expida, junto con el consumo de energía eléctrica, en el plazo y las oficinas autorizadas por

esta última, en términos de lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Querétaro, pero en ese caso, **la cuota no podrá exceder del 8% del consumo de energía eléctrica respectivo**, lo que le quita la naturaleza de un derecho para convertirlo en un impuesto sobre la energía eléctrica y, por ende, lo torna violatorio del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), de la Constitución Federal.¹⁹

127. Lo anterior, pues no puede considerarse que dicho porcentaje sólo es un límite máximo, ya que los propios párrafos señalados establecen que el cálculo no se realizará conforme al procedimiento previamente validado por este Tribunal, sino que se pagará una tasa del 8% sobre el consumo de energía eléctrica.
128. Máxime que la fracción VIII, párrafo primero, del precepto en estudio impone la carga a los contribuyentes de informar la modalidad de pago de su elección, en los meses de enero y febrero, conforme a lo expresado y, si no lo hacen, se entenderá que ejercen la modalidad de pago a que se refiere dicha fracción VII, estableciendo la carga de pagar ya no un derecho, sino un impuesto inconstitucional.
129. En esta línea, este Alto Tribunal considera que al margen de que se trate de una “opción”, esta determinación del monto a pagar resulta inconstitucional.

¹⁹ Ello conforme a 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 INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN**”. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, 2-6, marzo-julio de 1998, p. 7, “**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.

Ello también conforme a lo resuelto, entre otras, en las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, ambas en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho y 20/2019, en sesión del 23 de septiembre de dos mil diecinueve.

130. Finalmente, este Tribunal Pleno advierte en suplencia de la queja que en la fracción IX del precepto en estudio se establece el pago de un derecho adicional por el servicio de “**mantenimiento**” del alumbrado público al interior de condominios, señalando que el mismo será valorado por la Secretaría de Servicios Públicos Municipales, consistente en el pago de 1.25 UMA (unidad de medida y actualización) por luminaria, sin que dicho costo incluya el material para su instalación.
131. Sin embargo, en la fracción VI de dicho artículo se señala que la base del derecho de alumbrado público incluye el consumo de energía eléctrica de las redes de alumbrado público del Municipio, así como la ampliación, instalación, reparación, limpieza y **mantenimiento del alumbrado público y luminarias.**
132. En ese sentido, el hecho de que la fracción IX establezca un derecho adicional sobre la misma base del derecho que se pague por el servicio de alumbrado público conlleva el establecimiento de un derecho sobre otro, lo cual resulta violatorio del principio de proporcionalidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV.²⁰ Tal como lo sostuvo este Alto

²⁰ Resulta aplicable el criterio de rubro y texto: “**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.** 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 posesionarios 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 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.

Tribunal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 46/2019 y 47/2019 y su acumulada 49/2019;²¹ así como la diversa 95/2020 en sesión de veintidós de septiembre de dos mil veinte.

133. En corolario de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el **artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués** resulta inconstitucional en su **primer párrafo**, en la porción normativa que señala: ***“en relación a que para su cobro se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad”***, **fracción VII, párrafos segundo y tercero** y su **fracción IX**; esencialmente, por violación a los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria y, adicionalmente, de seguridad jurídica.
134. **SEXTO. Efectos.** Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, V, 45, primer párrafo y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, las declaratorias de invalidez decretadas en el quinto considerando surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Querétaro y se vincula a dicho órgano legislativo para que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas declaradas inválidas en este fallo en el próximo año fiscal.²²
135. Respecto del artículo 26, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, es importante señalar que, si bien la fracción VIII no fue impugnada por la accionante, debe declararse la invalidez de su primer párrafo, en vía de consecuencia, en términos del artículo 41, fracción IV, de la ley de la materia, toda vez que su contenido normativo depende directamente de las porciones normativas del propio precepto declaradas inconstitucionales.

²¹ En sesión de 29 de octubre de dos mil diecinueve.

²² Los mismos efectos se ordenaron por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 89/2020, en sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil veinte.

136. Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS”**.²³
137. 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.
138. Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 26, fracciones de la I a la VI, VII, párrafos primero, cuarto y quinto, y VIII, párrafo segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de diciembre de dos mil veinte, en términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Arroyo Seco, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, **27** de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, **25** de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, **26** de la Ley de

²³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página 777.

Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra y **26, párrafo primero**, en su porción normativa “*en relación a que para su cobro se atiende a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad*”, y fracciones **VII**, párrafos segundo y tercero, y **IX**, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de diciembre de dos mil veinte y, por extensión, la del artículo **26**, fracción **VIII**, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021, publicada en dicho medio de difusión oficial y fecha, de conformidad con el considerando quinto de esta determinación.

CUARTO. Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Querétaro y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando sexto de esta ejecutoria.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, 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.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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 de los considerandos primero, segundo y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a las causas de improcedencia.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 26, fracciones de la I a la VI, VII, párrafos primero, cuarto y quinto, y VIII, párrafo segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de diciembre de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa votó

en contra. Los señores Ministros Aguilar Morales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez de los artículos 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Arroyo Seco, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de diciembre de dos mil veinte. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Aguilar Morales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa únicamente por el argumento de la invasión de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 26,

párrafo primero, en su porción normativa “en relación a que para su cobro se atiende a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad”, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de diciembre de dos mil veinte. Los señores Ministros Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa únicamente por el argumento de la invasión de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente, por una parte, en declarar la invalidez del artículo 26, fracciones VII, párrafos segundo y tercero, y IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de diciembre de dos mil veinte y, por otra parte, en declarar la invalidez, por extensión, del artículo 26, fracción VIII, párrafo primero, del referido ordenamiento legal. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. Los señores Ministros Aguilar Morales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y 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 y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 3) declarar la invalidez, por

extensión, del artículo 26, fracción VIII, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de diciembre de dos mil veinte. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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 declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resoluticos de esta sentencia al Congreso del Estado de Querétaro, 2) vincular al Congreso del Estado a abstenerse de incurrir en lo futuro en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados sobre normas generales de vigencia anual, y 4) determinar que la presente sentencia deberá notificarse a todos los municipios involucrados, pues son las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos que contienen las disposiciones invalidadas.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/2021

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes. Doy fe.

Firman el señor Ministro Presidente y el Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

PONENTE

MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja forma parte de la **acción de inconstitucionalidad 10/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, fallada en sesión de treinta de agosto de dos mil veintiuno. **Conste.**