

**PODER JUDICIAL**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 28/2019, así como el Voto Particular formulado por el señor Ministro Javier Laynez Potisek.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2019**  
**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS**  
**DERECHOS HUMANOS**

**MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES**

**SECRETARIO: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO**

**COLABORÓ: ANDRÉS EDUARDO SOLÍS SÁNCHEZ**

VISTO BUENO

SEÑOR MINISTRO

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **treinta de septiembre de dos mil diecinueve.**

**VISTOS; Y**

**RESULTANDO:**

Cotejó

Secretario

1. **PRIMERO. Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora, y norma impugnada.** Por oficio presentado el treinta de enero de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, con el carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero, planteando la invalidez de los artículos 14 y 28, párrafo tercero, de la Ley número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, publicada en el periódico Oficial del Gobierno del Estado el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.
2. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** La accionante estimó violados los artículos 1º, 6º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los preceptos 1º, 2º y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2º, 19 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y adujo, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:
3. **A.** Que la contribución prevista en el artículo 28, párrafo tercero, de la Ley número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, tiene la naturaleza de un impuesto en vez de un derecho, ya que toma como base para su cobro el consumo de energía eléctrica de cada usuario, que es competencia exclusiva del Congreso de la Unión y se traduce como una violación a los principios de legalidad y proporcionalidad en las contribuciones.
4. Asimismo, señala que el artículo establece el derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, por lo que vulnera los principios de seguridad jurídica y legalidad y el principio de proporcionalidad en las contribuciones, por tomar como base el consumo de energía eléctrica de cada usuario.
5. En relación con lo anterior, externa que las contribuciones previstas en la Constitución tienen distinta naturaleza atendiendo a los elementos esenciales que los estructuran (sujeto, hecho imponible, base gravable, tasa o tarifa y época de pago). Estos componentes, a pesar de ser una constante estructural de los tributos, su contenido se presenta de distinta forma dependiendo del tipo de contribución. Por lo anterior, aduce que si bien el Legislador puede establecer diferentes tipos de tributos, esa habilitación no le otorga la facultad de desnaturalizarlos, por el contrario, debe respetar las notas esenciales de la contribución en cuestión.

6. Refiere que en el caso de los derechos, el hecho imponible consiste en la prestación de un servicio público por parte del Estado o por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación; mientras que el hecho imponible de los impuestos consiste en hechos o actos que no están vinculados con la actividad de un ente público pero reflejan la capacidad tributaria del contribuyente.
7. Así, manifiesta que el hecho imponible constituye un elemento relevante pues, además de ser el presupuesto para el nacimiento de la obligación impositiva, es el elemento que permite identificar la naturaleza de la contribución.
8. Agrega que para individualizar el monto de la obligación impositiva, además del hecho imponible es necesaria la base gravable, pues ambos elementos deben guardar congruencia para cumplir con el principio de proporcionalidad, ya que de lo contrario existiría una imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y la categoría del tributo, lo que incluso puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa quien puede carecer de facultades constitucionales para gravar ese hecho.
9. Trasladado lo anterior al caso, menciona que la ley de ingresos impugnada establece el cobro de “derechos” por el servicio de alumbrado público; sin embargo, no hay congruencia entre el hecho imponible (prestación del servicio de alumbrado público) y la base gravable (consumo de energía eléctrica) pues la naturaleza material de la contribución se identifica, en realidad, con un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica.
10. En este sentido, manifiesta que dada la naturaleza de la contribución, lo que se regula en realidad es un impuesto por el consumo de energía eléctrica y, por tanto, afecta la esfera jurídica de los gobernados de forma desproporcionada e injustificada porque esta autoridad no tiene sustento constitucional para imponer esta carga tributaria.
11. Así, refiere que cuando se presenta un conflicto entre el hecho imponible y la base gravable para efectos de determinar el cálculo del tributo, debe resolverse en favor de lo que contempla la base gravable dado que es el elemento que sirve para calcular el tributo. Por tanto, si la base gravable consiste en el consumo de energía eléctrica –hecho no relacionado con una actividad del ente público-, la verdadera naturaleza del tributo en cuestión es un impuesto, puesto que el carácter deriva de su propia estructura y no de la denominación que el Legislador elija.
12. En otro orden de ideas, expresa que si bien el artículo 115, interpretado armónicamente con el diverso numeral 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), ambos de la Constitución Federal, establecen que el municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado público, ello no lo habilita para cobrar impuestos por el consumo de energía eléctrica.
13. Concatenados los argumentos, concluye que la contribución establecida en la norma impugnada vulnera el derecho de seguridad jurídica en relación con el principio de proporcionalidad de los tributos, en virtud de que la autoridad legislativa que impone la contribución carece de sustento constitucional para realizarlo, aunado a que no existe una relación entre el hecho y la base imponible, lo que se traduce en el cobro de un impuesto al consumo del flujo eléctrico.
14. De esta manera, la Comisión sostiene que la norma impugnada genera una afectación arbitraria a la esfera jurídica de los gobernados, pues las autoridades locales carecen de sustento jurídico constitucional que las habilite para establecer impuestos sobre el consumo de energía eléctrica.
15. **B.** Aunado a lo anterior, sostiene que el artículo 14 de la Ley número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, impone el pago de derechos por concepto de instalación, mantenimiento y conservación del alumbrado público, lo cual es desproporcional en la medida que establece una tarifa diferenciada en razón del tipo de inmueble.
16. Esto es, que el artículo 14 al establecer una contribución adicional por la instalación, mantenimiento y conservación del alumbrado público y contener una tarifa distinta entre predios destinados a casa habitación o baldíos o prestación de servicios relacionados con el turismo, resulta inconstitucional, pues el servicio de alumbrado público es un servicio que presta el municipio a todos los contribuyentes por igual, con independencia del tipo de inmuebles que posean.
17. Finalmente, solicita que de ser consideradas inconstitucionales las disposiciones impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas por cuestión de efectos y, que en la sentencia, atendiendo el carácter de las leyes de ingresos cuya vigencia es anual, se precisen efectos vinculatorios hacia el Poder Legislativo del Estado de Guerrero para que en el futuro se abstenga de legislar en el mismo sentido.

18. **TERCERO. Admisión y Trámite.** Por acuerdo de uno de febrero de dos mil diecinueve, 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 28/2019 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.
19. Por diverso proveído de uno de febrero de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió la acción y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero, para que rindieran sus respectivos informes, y dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente.
20. **CUARTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.** La Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guerrero rindió el informe a cargo del Poder Legislativo en el que manifestó lo siguiente:
21. Causas de improcedencia.
22. **A.** 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.
23. Considera lo anterior, en virtud de que la legitimación de la promovente se encuentra limitada a plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.
24. En el caso, señala que este medio de control fue promovido en contra de normas fiscales por violación a los principios tributarios establecidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, alegando que el Congreso del Estado de Guerrero estableció el pago del derecho municipal por concepto de servicio de alumbrado público, tomando como base el consumo de energía eléctrica de cada usuario.
25. En este sentido, estima que ese organismo de protección de derechos humanos sólo puede impugnar cierto tipo de normas en atención a su contenido material, es decir, aquéllas que transgredan determinados contenidos constitucionales, de manera que existe una limitación constitucional en materia de legitimación, al establecerse, específicamente, que la Comisión sólo podrá promover el presente medio de control constitucional cuando se aleguen violaciones de leyes y tratados internacionales a derechos humanos y, por ende, no se le permite la impugnación de una norma, por violación a otros contenidos constitucionales.
26. Para justificar su aserto, señala que los argumentos expresados han sido sostenidos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 19/2018 y el recurso de inconformidad 19/2018-CA.
27. **B.** En otro orden de ideas, externa que los elementos del tributo referentes al sujeto, objeto, base y época de pago se encuentran establecidos en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero, mientras que la tasa está contenida en la Ley de Ingresos Municipal de Taxco de Alarcón, de modo que debe entenderse que el accionante sólo combate lo referente al objeto y base del tributo, elementos contemplados en la ley de Hacienda Municipal, por lo que al no haber demandado la inconstitucionalidad de esta última norma en tiempo y forma, deben de tenerse por consentidas las disposiciones que se establecen respecto de la disposición impugnada.
28. Por tanto, aduce que existe un consentimiento por parte del accionante, en razón de que no combatió la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero, la cual fue publicada en el periódico Oficial del Estado el uno de diciembre de dos mil diecisiete, por este motivo considera que el término para cuestionarla feneció el treinta y uno de diciembre siguiente<sup>1</sup>.
29. Contestación a los conceptos de invalidez.
30. El Congreso del Estado de Guerrero señala que es un órgano que cuenta con plenas facultades constitucionales y legales para expedir leyes y decretos de todas aquellas materias que no sean de competencia exclusiva de la federación, como lo establece el artículo 124 de la Constitución General, así como el numeral 61, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero y 116, fracciones III y IV, de la Ley Orgánica de Poder Legislativo del Estado de Guerrero.

---

<sup>1</sup>Esta causal de improcedencia no fue hecha valer de manera destacada por el órgano legislativo demandado, sin embargo, de la lectura integral del informe se advierte que se trata de una auténtica causal de improcedencia.

31. En relación con lo anterior, refiere que realizó el procedimiento correspondiente para la creación de la norma reclamada, por lo que no existe razón jurídica alguna para considerar que la disposición jurídica es contraria a la Constitución General.
32. Asimismo, expresa que en términos del artículo 115 de la Constitución Federal, los numerales 170, 171, 178 y 185 de la Constitución Política del Estado y el artículo 28 del Código Civil del Estado, los municipios son personas morales con personalidad jurídica y patrimonio propio, que ejercen su competencia a través de un órgano de elección popular llamado ayuntamiento, quien ejerce el gobierno municipal y se relaciona de manera directa con los poderes del Estado, además de que manejan su Hacienda libremente, la cual se integra con los bienes muebles e inmuebles públicos, las contribuciones, derechos, aprovechamientos productos y otros ingresos.
33. En igual sentido, manifiesta que las atribuciones y competencia del Congreso del Estado, en materia presupuestaria, al tratarse de la aprobación de leyes de ingresos de los municipios, se encuentran establecidas en los artículos 61 y 62 de la Constitución Política Local y 8 de la ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.
34. Bajo el anterior esquema, considera que al emitir la Ley número 170 de Ingresos del Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, se respetó la autonomía hacendaria municipal sin contravenir disposiciones constitucionales, ya que los congresos están facultados para fijar los porcentajes y tarifas que les corresponda a cada uno de los municipios por la prestación de los servicios públicos en materia de energía eléctrica.
35. Agrega que conforme a lo previsto en el artículo 115 de la Constitución General, el servicio de alumbrado público está a cargo de los municipios, por lo que las legislaturas locales son las encargadas de emitir la normatividad en materia de contribuciones propias de los estados y sus municipios.
36. Finalmente, menciona que los artículos 77 y 78 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero establecen que el objeto de este derecho es la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes de los municipios; que son sujetos a cubrirlo los propietarios o poseedores que se benefician con el bien, sin importar que sea casa habitación o negocio; que servirá de base para el cálculo el importe de consumo que los propietarios o poseedores, sin que sea mayor al quince por ciento del total de consumo; que su cobro lo llevará a cabo el Ayuntamiento por conducto de la empresa suministradora del servicio.
37. **QUINTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero.** El Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero señaló, en esencia, lo siguiente:
38. Manifiesta que es cierto el acto que se le atribuye por lo que refiere a la promulgación de las normas generales impugnadas, es decir, los artículos 14 y 28, párrafo tercero, de la Ley número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.
39. En relación con lo anterior, refiere que el acto se realizó por el Ejecutivo del Estado, conforme a la facultad que le confieren los artículos 71, 72 y 91, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Guerrero, por lo que actuó en apego a su facultad y competencia constitucional, que es la de ordenar la promulgación y publicación de las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado y, por tanto, no debe considerarse que hubiera incurrido en invasión e intromisión en la esfera de competencia del Congreso de la Unión.
40. Que la violación aducida por la accionante es infundada, pues los artículos combatidos no vulneran los principios de proporcionalidad tributaria, legalidad y seguridad jurídica, ni son invasores de la esfera competencial del Congreso de la Unión.
41. Asimismo, considera que la norma cuestionada no establece un impuesto o contribución sobre el consumo de energía eléctrica, pues lo que prevé únicamente es el cobro del derecho de alumbrado público, cuya función y ejercicio está a cargo del municipio, quien puede hacer uso de su derecho para recibir el financiamiento del servicio público, conforme el principio de reserva de ley.
42. Por lo anterior, estima que es obligación de la legislatura del Estado fijar las contribuciones que correspondan a los municipios por concepto de los servicios que presten, por lo que al concernir al Municipio de manera exclusiva el servicio de alumbrado público, éste pueden realizar el cobro de dicho servicio, de ahí que la legislatura cuenta con facultad y competencia para regular el pago de derechos por el aprovechamiento del alumbrado público.

43. Con base en los argumentos plasmados, sostiene que es infundada la acción planteada, pues los artículos 14 y 28 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.
44. **SEXTO. Opinión del Fiscal General de la República.** No formuló opinión en relación con el presente asunto.
45. **SÉPTIMO. Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, por proveído de doce de abril de dos mil diecinueve se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

**CONSIDERANDO:**

46. **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.
47. **SEGUNDO. Oportunidad.** Por razón de orden, en primer lugar, se debe analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.
48. La Ley número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho<sup>2</sup>.
49. Así, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>3</sup>, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del uno al treinta de enero de dos mil diecinueve.
50. En consecuencia, toda vez que el escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el treinta de enero de dos mil diecinueve, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la demanda<sup>4</sup>, su presentación **fue oportuna**.
51. No desvirtúa la anterior conclusión, lo manifestado por la Legislatura del Estado de Guerrero, en el sentido de que la accionante consintió la norma al no haber impugnado la Ley de Hacienda Municipal de esa entidad, publicada en el Periódico Oficial del Estado el uno de diciembre de dos mil diecisiete, la cual contiene los elementos del derecho de alumbrado público referentes al sujeto, objeto, base y época de pago.
52. En efecto, la parte accionante reclama en la presente instancia la Ley número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, la cual, aun y cuando se encuentra relacionada con la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero, lo cierto es que la legislación de ingresos tiene el carácter de norma especial con vigencia anual, por lo que el cobro de la contribución se hará conforme a lo establecido en esta norma y no en la hipótesis contenida en la legislación hacendaria municipal del Estado.
53. Se concluye lo anterior, porque la Ley de Ingresos municipal impugnada no constituye en mero catálogo de contribuciones (que en el caso, debe entenderse referido a derechos) establecidas por otras leyes tributarias especiales, ya que el examen de dicha ley controvertida permite advertir que, si bien contiene disposiciones normativas en las que se determina anualmente el monto de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, aportaciones e ingresos extraordinarios, que tenga derecho a percibir el Municipio conforme a lo

<sup>2</sup> Impresión del Periódico Oficial del Estado correspondiente al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, en el que obra la Ley número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2019, tal como consta en las páginas 200 a 276.

<sup>3</sup> "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles".

<sup>4</sup> Visible en la foja 30 del expediente principal en que se actúa.

- dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; adicionalmente, establece normas en las que se prevén los elementos esenciales y accesorios, así como la mecánica de operación de diversas contribuciones, entre las que se encuentra el pago de derechos por el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio, en los términos regulados por el precepto impugnado.
54. En torno a esta cuestión –consistente en que las leyes de ingresos pueden incorporar y regular materialmente las contribuciones–, esta Suprema Corte ha considerado que no existe prohibición al respecto, por lo que resulta válido que se proceda de esa manera, lo anterior conforme el criterio que se encuentra en la tesis de rubro: **“LEYES DE INGRESOS. PUEDEN ESTABLECER IMPUESTOS CON TODOS SUS ELEMENTOS”**<sup>5</sup>.
55. De este modo, si la Ley de Ingresos municipal combatida no se reduce a un mero catálogo de contribuciones, sino que en ella se contienen los elementos esenciales y accesorios, así como la mecánica de operación, particularmente por lo que se refiere a los derechos por el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio, sin que en ella se establezca dependencia alguna en ese rubro respecto de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero, o del Código Fiscal Municipal número 152 de la misma entidad federativa; luego, dicha ley se erige en sí misma como una ley tributaria especial, además de constituir un catálogo de contribuciones, por lo que en ella se conjuntan ambos caracteres.
56. En efecto, la Ley de Ingresos municipal impugnada:
57. **A.** Regula material y directamente el pago de derechos por el servicio de alumbrado público prestado por el Municipio;
58. **B.** Tiene autonomía e independencia de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Guerrero y del Código Fiscal Municipal número 152 de la misma entidad federativa, al margen de que todas ellas formen parte del marco jurídico tributario municipal en sus correspondientes ámbitos de aplicación;
59. **C.** Se constituye en un caso de excepción que escapa a la regla general; por tanto, su constitucionalidad no depende de las leyes tributarias especiales; y
60. **D.** Debe cumplir por sí misma con los parámetros constitucionales, particularmente, con los principios tributarios de proporcionalidad y equidad.
61. En tales condiciones, en la medida en que la Ley de Ingresos municipal impugnada tiene el carácter de ley tributaria especial, su constitucionalidad no puede hacerse depender de las otras leyes a que alude el Congreso del Estado de Guerrero, pues no se establecen en éstas todos los elementos y mecánica de operación de los derechos por el servicio de alumbrado público, sino sólo en aquélla.
62. Por tanto, no era necesario que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hubiese reclamado de manera conjunta la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero y la Ley número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, ya que la constitucionalidad de esta última, en el caso analizado, no depende de aquellas otras leyes tributarias en los términos antes explicados, además de que –en esa lógica– no puede asumirse que, ante la falta de impugnación de los dos primeros ordenamientos señalados, pudiera sostenerse que la última ley aludida no viola el citado artículo 31, fracción IV, constitucional.
63. De ahí que es infundado el argumento formulado por la Legislatura del Estado de Guerrero en virtud de que no es materia de estudio la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero, aunado a que la acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, fue promovida en tiempo, como se ha evidenciado en líneas anteriores.
64. En similares términos se pronunció este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2012<sup>6</sup>, en la que declaró infundada la causal de improcedencia planteada por la autoridad legislativa demandada en ese asunto.

<sup>5</sup> Registro 233108. [TA]; 7a. Época; Pleno; S.J.F.; Volumen 64, Primera Parte; Pág. 72

<sup>6</sup> Acción de inconstitucionalidad 4/2012, resuelta en sesión de 28 de mayo de 2012, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos (Ponente), Franco González Salas, Pardo Rebollo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Silva Meza. Ausente el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

65. Del mismo modo, siguiendo lo resuelto por este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 135/2007<sup>7</sup>, vale señalar que para analizar la constitucionalidad de la Ley de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, en esta sede jurisdiccional, no era necesario que se reclamaran de forma conjunta todas las disposiciones que regulan el cobro de los servicios de alumbrado público.
66. **TERCERO. Legitimación.** De conformidad con lo previsto en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>8</sup>, 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.
67. Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>9</sup>, 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.
68. En el caso, el escrito inicial fue suscrito por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia del oficio número DGPL-1P3A.-4858, emitido por el Presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el trece de noviembre de dos mil catorce, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo en el periodo dos mil catorce a dos mil diecinueve<sup>10</sup>.
69. Dicho funcionario ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>11</sup> y 18 de su Reglamento Interno<sup>12</sup>; por lo que 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<sup>13</sup>.
70. Además, en el caso se plantea la incompatibilidad de la Ley número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve con la Constitución General y tratados internacionales, por estimar que se violan los derechos a la seguridad jurídica, principio de legalidad, de proporcionalidad en las contribuciones, así como la obligación del Estado de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos.
71. En consecuencia, 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, debe **reconocerse la legitimación activa** en este asunto.

<sup>7</sup> Acción de inconstitucionalidad 135/2007, resuelta en sesión de 2 de julio de 2007, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel (Ponente), Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

<sup>8</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

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

(...)

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

(...)"

<sup>9</sup> **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."

<sup>10</sup> Foja 47 del expediente.

<sup>11</sup> **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; (...)"

<sup>12</sup> **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"

<sup>13</sup> **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

(...)

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

(...)"

72. No irrumpe con lo anterior, lo señalado por el Congreso del Estado en su informe en el sentido de que el accionante carece de legitimación procesal porque impugna una norma de carácter fiscal y no una relacionada con derechos humanos.
73. 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.
74. Por el contrario, este Alto Tribunal ha sostenido en precedentes<sup>14</sup>, 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, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental.
75. En este sentido, las normas que contienen tributos, además de permitir la conformación de la Hacienda Pública, generan, a su vez, una carga u obligación para las personas contribuyentes, de manera que existe un impacto en el derecho de propiedad de las personas y, por tanto, se actualiza el supuesto de legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad cuando se considere, que las normas —tributarias— son contrarias a la Constitución.
76. En consecuencia, es **infundado** el óbice procesal planteado por la legislatura local.
77. Tampoco pasa desapercibido que la Comisión accionante hace valer argumentos relacionados con la invasión de esferas competenciales al emitir la Ley de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón Guerrero. Sin embargo, se insiste en que ese órgano constitucional autónomo cuenta con legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad.
78. Ciertamente, si bien la Comisión accionante plantea que el Congreso de Guerrero no está habilitado constitucionalmente para establecer contribuciones por el consumo de energía eléctrica, lo cierto es que tal argumento incide necesariamente en los derechos fundamentales que se aducen violados, como lo son los derechos de legalidad y de seguridad jurídica<sup>15</sup>.
79. Por tanto, en la medida en que los argumentos sobre invasión de esferas competenciales tienen relevancia para el ejercicio de un derecho humano, se satisface el requisito de legitimación para la promoción de la presente acción de inconstitucionalidad.

<sup>14</sup> 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. En contra los Ministros Franco González Salas, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán.

<sup>15</sup> Resulta aplicable la tesis de rubro y texto: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011)**". Si bien es cierto que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Suprema, lo que implica que se promueven para preservar de modo directo y único la supremacía constitucional, por lo que sólo los derechos fundamentales previstos por la Constitución pueden servir de parámetro de control en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos de protección de los derechos humanos, también lo es que, al no existir un catálogo de derechos fundamentales tutelados por la Constitución General de la República a los que deban ceñirse dichos organismos al promover acciones de inconstitucionalidad, todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución pueden invocarse como violados, sin que proceda hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esta vía, de modo que los organismos de protección de los derechos humanos también pueden denunciar violaciones al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, con lo que es dable construir un argumento de violación constitucional por incompatibilidad de una norma con un tratado internacional sobre derechos humanos". Registro 161410. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIV, Agosto de 2011; Pág. 870. P.J.J. 31/2011.

80. Aunado a lo anterior, este Tribunal Pleno ha reconocido en los últimos precedentes, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de ingresos<sup>16</sup> de las entidades federativas, en las que se arguya que la invasión de competencias legislativas<sup>17</sup> tiene un impacto en los derechos humanos de las personas.
81. En este sentido, esta Suprema Corte ha sostenido que la Comisión promovente cuenta con legitimación procesal activa, porque si se tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es un análisis en abstracto, inclusive previo a la aplicación de las normas correspondientes, es inconcuso que tratándose de normas respecto de las que se alega invasión competencial de una autoridad legislativa local a una federal en materia contributiva, tales cuestiones son justiciables a través de este medio de defensa, en tanto las normas emitidas por autoridades incompetentes podrían implicar, desde luego, violación al artículo 16 constitucional respecto a los requisitos que las autoridades deben observar en relación con los actos de molestia que generan en particulares, dentro de los que se encuentra la competencia para ejecutarlos.
82. Por tanto, si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que las leyes locales impugnadas establecen un tipo de contribución distinto al legislado y que dicha normatividad se emitió invadiendo competencia exclusivamente federal, esa ley puede ser violatoria del principio de seguridad jurídica que tutela el artículo 16 constitucional y, por ende, ante la posibilidad de conculcar principios o derechos fundamentales, es viable que el referido ente cuente con legitimación para defender estos valores inherentes a las personas.
83. **CUARTO. Causas de improcedencia.** No existiendo motivo de improcedencia diverso a los hechos valer por las partes y atendidos en considerandos previos, por tener una estrecha relación con el tema de oportunidad y legitimación, ni advirtiendo algún otro de oficio, se procede al estudio del fondo del asunto.
84. **QUINTO. Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea, en esencia, que la contribución relativa al cobro del servicio de alumbrado público prevista en el artículo 28, párrafo tercero, de la Ley número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, no tiene el carácter de derecho, sino de un impuesto que grava el consumo de energía eléctrica, lo cual implica una vulneración a los derechos de legalidad, de seguridad jurídica y al principio de proporcionalidad que rigen en materia fiscal.
85. Señala que si bien el artículo 115 de la Constitución General establece que el municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado público, ello no implica una habilitación constitucional a los estados para establecer contribuciones municipales sobre el consumo de energía eléctrica y, en todo caso, tal precepto debe interpretarse armónicamente con el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), constitucional, que otorga esa facultad al Congreso de la Unión.
86. A efecto de analizar la cuestión planteada, es necesario indicar que del contenido de los artículos 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a)<sup>18</sup>, y 115, fracciones III, inciso b) y IV, inciso c)<sup>19</sup>, de la

<sup>16</sup> Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 18/2018, resuelta el 4 de diciembre de 2018, 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, cuando se hagan valer cuestiones de competencia para dictarlas. En contra los Ministros Franco González Salas, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán.

<sup>17</sup> Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 110/2014, resuelta por el Pleno el 5 de junio de 2018, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández (Ponente), Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales, en la que se reconoció legitimación a la CNDH para promover la acción en contra de normas penales, por considerarse que el Congreso Local no tenía competencia para legislar en materia de medidas cautelares.

Asimismo, la acción de inconstitucionalidad 101/2015 y sus acumuladas 102/2015 y 105/2015, resuelta el 12 de marzo de 2019, por mayoría de 8 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán, Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales, a favor de reconocer la legitimación de la CNDH y los organismos de protección de derechos humanos, para promover acciones de inconstitucionalidad, incluso, por violaciones competenciales y de naturaleza organizacional de las comisiones, así como para impugnar el procedimiento legislativo. En contra los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek.

<sup>18</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

**XXIX.** Para establecer contribuciones:

(...)

**5o.** Especiales sobre:

**a)** Energía eléctrica;

(...)"

<sup>19</sup> "Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:(...)

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

(...)

Constitución General, se desprende que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica y que los municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el de alumbrado público. Asimismo, los municipios tienen derecho a recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esta fuente normativa, por lo que es facultad de las legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.

87. Siguiendo este hilo conductor, le corresponde a las legislaturas de los estados fijar las contribuciones que correspondan a los municipios por concepto de los servicios que deben prestar y éstos pueden, como consecuencia de esa atribución, realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.
88. En congruencia con lo anterior, para determinar si los artículos impugnados resultan constitucionales o no, es necesario establecer claramente la naturaleza de la contribución que prevén, es decir, debe precisarse si se trata de una contribución de las previstas por el artículo 73 de la Constitución Federal, como lo sostiene la Comisión accionante o si, por el contrario, se trata del establecimiento de un derecho como aduce el Congreso del Estado de Guerrero.
89. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución General<sup>20</sup> regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como en los Estados, la Ciudad de México y los Municipios.
90. Este precepto establece los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, los cuales se señalan a continuación:
91. **A.** Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
92. **B.** Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
93. **C.** Sólo se pueden crear mediante ley.
94. **D.** Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
95. **E.** Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.
96. De acuerdo con estas características previstas por la Norma Fundamental se puede válidamente formular un concepto jurídico de contribuciones o tributos que resulte aplicable a todos los niveles de gobierno, que puede definirse como un ingreso de derecho público –normalmente pecuniario– destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza – Federación, estados o municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.

#### b) Alumbrado público.

(...)

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

(...).

**IV.** Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:(...)

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

(...)

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

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

(...).

<sup>20</sup> "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".

97. Una vez fijado el concepto constitucional de contribución o tributo, debe precisarse que éste se conforma de distintas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula. Dichos elementos esenciales de la contribución, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo son: el sujeto, el hecho imponible, la base imponible, la tasa o tarifa y la época de pago.
98. En relación con lo anterior, aun cuando el Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, al objeto, a la base, y a la tasa o tarifa, debe entenderse que el término objeto se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible y, en particular, a su aspecto objetivo, es decir, a la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.
99. Al respecto, el artículo 5° del Código Fiscal de la Federación<sup>21</sup> contiene dichos elementos, los cuales pueden explicarse de la manera siguiente:
100. **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.
101. **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.
102. El hecho imponible constituye el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. En efecto, el hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.
103. **C. Base Imponible:** El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.
104. **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.
105. **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.
106. Ahora bien, aun cuando los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, pues se presentan de manera distinta según el tipo de contribución que se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo.
107. Asimismo, cabe apuntar que de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución General, tanto la Federación como cada Estado para sí y para sus municipios, tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

---

<sup>21</sup> "Artículo 5o. Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta.

Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica.

A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal".

108. Una vez sentadas las bases anteriores, debe mencionarse que a nivel federal el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación<sup>22</sup> establece la clasificación de las contribuciones distinguiendo cuatro especies del género contribución, a saber: los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos.
109. Por su parte, el artículo 3º del Código Fiscal Municipal número 152 del Estado de Guerrero<sup>23</sup>, reconoce que los ingresos de los Municipios por concepto de contribuciones se clasificarán en:
110. **A. Ordinarios:** impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y las participaciones; y,
111. **B. Extraordinarias:** Financiamientos, subsidios y los que decreten excepcionalmente por el Congreso del Estado.
112. En cuanto a la contribución de derechos, el artículo 2º, fracción IV, de la Ley número 492 de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero<sup>24</sup>, considera que son los ingresos establecidos como contraprestación por los servicios que presta el ayuntamiento o sus entidades paramunicipales en sus funciones de derecho público y los previstos por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público.
113. Cabe señalar que el hecho imponible de las contribuciones reviste un carácter especial entre los componentes que integran el tributo, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además sirve como elemento de identificación del tributo, pues en una situación de normalidad evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece. Esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre el hecho y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, la segunda representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución.
114. En este sentido, el hecho imponible otorga efectos jurídicos a la actualización de determinada hipótesis, debido a que la situación, hecho, acto, o actividad constituye un reflejo de la capacidad contributiva del sujeto que actualiza la mencionada hipótesis y no una consecuencia jurídica derivada de la voluntad del legislador de manera arbitraria.
115. Conforme a los anteriores razonamientos, resulta lógico concluir que el hecho imponible, al referirse a la capacidad contributiva del sujeto pasivo que lo actualiza, requiere de un elemento adicional para poder concretar el monto de la obligación tributaria, de manera que se respeta el principio de proporcionalidad tributaria en la medida en que exista congruencia entre el hecho imponible y la cuantificación de su magnitud, función esta última que le corresponde al elemento tributario conocido como base imponible.

<sup>22</sup> **Artículo 2o.** Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

**I.** Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo.

**II.** Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

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

**IV.** Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

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

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

<sup>23</sup> **Artículo 3o.** Los ingresos de los Municipios por concepto de contribuciones se clasificarán en ordinarios y extraordinarios.

**I.** Son ingresos ordinarios: los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y las participaciones, que se regularán por las Leyes Fiscales respectivas o en su defecto por este Código y supletoriamente por el derecho común.

**II.** Son ingresos extraordinarios los financiamientos, los subsidios y los que se decreten excepcionalmente por el H. Congreso del Estado.

Ninguna contribución podrá recaudarse si no está prevista en la Ley de Ingresos de los Municipios”.

<sup>24</sup> **Artículo 2.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

(...)

**IV.** Derechos: Los ingresos establecidos en la presente Ley como contraprestación por los servicios que presta el ayuntamiento o sus entidades paramunicipales en sus funciones de derecho público y los previstos por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público del patrimonio municipal;

(...)”.

116. La exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de los tributos, pues de lo contrario existiría imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto.
117. En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base lógicamente conduce a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, pues es a la medida que representa a la que se aplica la tasa o tarifa, razón por la cual su análisis jurídico revelará el verdadero aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador, que se encuentra oculto en la base y que, inclusive, no necesita de la realización del hecho imponible ficticio para materializar el surgimiento de la obligación, lo cual en algunas ocasiones podrá demostrar que un impuesto grava un objeto diferente al que refiere su hecho imponible o que una contribución es un impuesto o una contribución de mejoras y no un derecho y viceversa.
118. En el caso concreto, la Comisión accionante plantea la inconstitucionalidad del artículo 28, párrafo tercero, de la Ley número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, que señala lo siguiente:
- “Artículo 28. Es objeto de este derecho la prestación el servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público, el que presta el Ayuntamiento a la ciudadanía en las calles, plazas, jardines y lugares de uso común.*
- (...)
- Servirá de base para el cálculo de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando el porcentaje del 10 por ciento del consumo.*
- (...).”
119. Como se puede apreciar, este precepto impone a los contribuyentes la obligación de pagar el derecho por alumbrado público en las calles, plazas, jardines y demás lugares de uso común, con base en una cuota del diez por ciento (10%) sobre el consumo de energía eléctrica que hiciere el usuario. De aquí se sigue que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del tributo relativos a un derecho se rompe con el contenido del precepto citado al establecer que la base para el cálculo de este derecho es el importe del consumo que los habitantes del Municipio que cubre la empresa que suministre la energía eléctrica.
120. En efecto, el hecho de que la base imponible establezca como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva el consumo de energía eléctrica, implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público que en el caso consiste en dicho consumo de energía.
121. Sobre el particular debe decirse que, según quedó expuesto, el conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que indica la base debe resolverse en favor del previsto en ésta, pues es el que servirá para el cálculo del tributo que se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya dicho consumo.
122. El anterior razonamiento permite descubrir la verdadera naturaleza del tributo en análisis, puesto que al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, **es dable concluir que se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos**, ya que la naturaleza de las contribuciones se debe apreciar en relación con su propia estructura y no con el nombre con el que el legislador las denomine<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Véase la tesis de rubro y texto: **“TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY.** Aun cuando la ley

123. No obsta lo anterior el hecho de que el artículo controvertido denomine a la contribución de mérito como derecho, pues materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, tributo que como quedó previamente estudiado, es competencia exclusiva de la Federación, razón por la cual resulta contrario a lo previsto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), de la Constitución General<sup>26</sup>.
124. En estas condiciones, contrario a lo sostenido por el Congreso del Estado de Guerrero en el informe que rindió en el presente asunto, dicha autoridad carece de facultades para gravar el consumo de energía eléctrica toda vez que ello es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.
125. Cabe precisar que el fundamento constitucional que cita el Congreso Local para sustentar la constitucionalidad del precepto controvertido no resulta aplicable al caso, toda vez que regula una cuestión diversa a los derechos que los municipios pueden cobrar por concepto de alumbrado público.
126. En efecto, el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, último párrafo, de la Ley Fundamental que dispone que las entidades federativas tendrán participación —en los términos que establezca la ley federal correspondiente— en el rendimiento de la contribución especial que el Congreso de la Unión fije a la energía eléctrica y que las legislaturas locales determinarán el porcentaje (del ingreso que reciba la entidad federativa de que se trate por concepto de esas participaciones) que le tocará a los municipios, de ninguna manera autoriza que las legislaturas locales establezcan impuestos sobre energía eléctrica.
127. Asimismo, no le asiste la razón al Congreso de Guerrero al manifestar que el Poder Legislativo local está facultado para fijar los porcentajes y tarifas que les corresponden a cada uno de los municipios por la prestación de los servicios públicos en materia de energía eléctrica. Ello es así, toda vez que, como se ha reiterado en esta sentencia, el establecimiento de este tipo contribuciones es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), constitucional<sup>27</sup>.
128. En similares términos este Tribunal Pleno se ha pronunciado al resolver las acciones de inconstitucionalidad 23/2005<sup>28</sup>, 21/2012, 22/2012<sup>29</sup>, 7/2013, 8/2013, 9/2013<sup>30</sup>, 18/2018<sup>31</sup> y

atacada de inconstitucionalidad llame al tributo controvertido 'derecho'; y las autoridades responsables lo conceptúen como 'derecho de cooperación', y el quejoso se empeñe en sostener que es un 'impuesto especial', lo cierto es que este Supremo Tribunal debe analizar el gravamen de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica independientemente de la denominación que le den las partes". Registro 232852. [TA]; 7a. Época; Pleno; S.J.F.; Volumen 79, Primera Parte; Pág. 28

<sup>26</sup> Véase la jurisprudencia de rubro y texto: "**ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CODIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION**". De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5º, subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República". Registro 206077. [J]; 8a. Época; Pleno; S.J.F.; Tomo I, Primera Parte-1, Enero-Junio de 1988; Pág. 134. P. 6.

<sup>27</sup> Véase la tesis de rubro y texto: "**VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 42, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, INCISO 5º, SUBINCISO A), CONSTITUCIONAL**". La delegación de facultades realizada por el legislador federal a través del referido precepto legal, que admite el cobro de derechos por servicios de alumbrado público con base en el consumo de energía eléctrica, transgrede el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5º, subinciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que altera el esquema de competencias al que constitucionalmente se encuentra supeditado, al permitir a las autoridades locales imponer verdaderas contribuciones en esa materia, no obstante que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que ello únicamente corresponde a la Federación". Registro 161155. [TA]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIV, Agosto de 2011; Pág. 533. 2a. LXXVI/2011.

<sup>28</sup> Acción de inconstitucionalidad 23/2005, resuelta en sesión de 27 de octubre de 2005 por unanimidad de 9 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Díaz Romero. No asistieron los Ministros Mariano Azuela Güitrón y Genaro David Góngora Pimentel por estar cumpliendo con comisiones de carácter oficial. De este precedente derivaron las jurisprudenciales de rubros: "**CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE**". Registro 174924. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIII, Junio de 2006; Pág. 918. P./J. 72/2006; y "**CONTRIBUCIONES SOBRE ENERGIA ELÉCTRICA. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE INGRESOS DE SALINA CRUZ, TEHUANTEPEC, OAXACA, AL ESTABLECER MATERIALMENTE UN IMPUESTO DE DICHA NATURALEZA, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, NUMERAL 5º, INCISO A) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**". Registro 174923. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIII, Junio de 2006; Pág. 919. P./J. 73/2006.

<sup>29</sup> Acciones de inconstitucionalidad 21/2012 y 22/2012, ambas resueltas en sesión de 28 de mayo de 2012 por unanimidad de 10 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Silva Meza. No asistió el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>30</sup> Acciones de inconstitucionalidad 7/2013, 8/2013 y 9/2013, resueltas en sesión de 4 de diciembre de 2018, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Silva Meza.

<sup>31</sup> Acción de inconstitucionalidad 18/2018, resuelta en sesión de 4 de diciembre de 2018. Unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales.

- 27/2018<sup>32</sup> en las que se analizaron distintas leyes estatales de ingresos que gravaban el consumo de energía eléctrica.
129. En consecuencia, al resultar fundado el concepto de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos humanos, se **declara la invalidez** del artículo 28, párrafo tercero de la Ley número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve.
130. En tal virtud, al haberse declarado la invalidez del precepto impugnado por los motivos expuestos, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos planteados por el promovente tendentes a evidenciar que el precepto impugnado es contrario a otros preceptos constitucionales<sup>33</sup>.
131. Ahora bien, de la parte final del escrito de demanda de esta acción de inconstitucionalidad se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace valer, también, la inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, por imponer el pago de contribuciones por concepto de instalación, mantenimiento y conservación del alumbrado público, lo cual, en consideración de la Comisión promovente, es desproporcional en la medida que establece una tarifa diferenciada en razón del tipo de inmueble.
132. Esto es, la Comisión promovente sostiene que el artículo 14 de la Ley de Ingresos es inconstitucional por establecer una contribución adicional por la instalación, mantenimiento y conservación del alumbrado público y contener una tarifa que distingue entre predios destinados a casa habitación o baldíos o para la prestación de servicios relacionados con el turismo. En este sentido, que la norma es inconstitucional, pues el alumbrado público es un servicio que presta el Estado a todos los contribuyentes por igual, con independencia del tipo de inmuebles que posean.
133. La norma cuestionada refiere lo siguiente:

*“Artículo 14. El Ayuntamiento percibirá ingresos por concepto de la instalación, mantenimiento y conservación del alumbrado público, de acuerdo a la siguiente clasificación y tarifa:*

***I. TRATÁNDOSE DE PREDIOS DESTINADOS A CASA HABITACIÓN O BALDÍOS:***

- a) Dentro del primer cuadro de la cabecera municipal, por metro lineal o fracción. \$45.18*
- b) En zonas residenciales o turísticas por metro lineal o fracción. \$88.25*
- c) En colonias o barrios populares. \$24.16*

***II. TRATÁNDOSE DE LOCALES COMERCIALES O DE PRESTACIÓN DE SERVICIO, EN GENERAL:***

- a) Dentro del primer cuadro de la cabecera municipal, por metro lineal o fracción. \$222.73*
- b) En zonas residenciales o turísticas por metro lineal o fracción. \$422.34*
- c) En colonias o barrios populares. \$128.17*

***III. TRATÁNDOSE DE LOCALES COMERCIALES O DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS, RELACIONADOS CON EL TURISMO:***

- a) Dentro del primer cuadro de la cabecera municipal, por metro lineal o fracción. \$417.09*
- b) En zonas residenciales o turísticas por metro lineal o fracción. \$755.21*
- c) En colonias o barrios populares. \$208.02*

***IV. TRATÁNDOSE DE LOCALES INDUSTRIALES:***

- a) Dentro de la cabecera municipal por metro lineal o fracción. \$417.09*
- b) En las demás comunidades por metro lineal o fracción. \$208.02”.*

<sup>32</sup> Acción de inconstitucionalidad 27/2018, resuelta en sesión de 4 de diciembre de 2018. Unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales.

<sup>33</sup> 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 .

134. Como se advierte de la redacción de la norma, ésta impone a los contribuyentes el deber de pagar por concepto de instalación, mantenimiento conservación del servicio de alumbrado público una cuota a partir del destino que se le otorgue al inmueble que se verá beneficiado por éste servicio y su ubicación.
135. El artículo 14 impugnado se encuentra inmerso en el “*Capítulo Tercero Contribuciones Especiales*”, del “*Título Segundo Impuestos*”, por lo que topográficamente podría entenderse que se trata de un impuesto complementario para cubrir el costo del servicio de alumbrado público, al igual que se hace en el artículo 28 —analizado en páginas precedentes—.
136. Sin embargo, abordar el análisis de regularidad constitucional de este precepto, concibiéndolo como un “*impuesto*” tendría como efecto, declarar su invalidez, pues este Alto Tribunal ha sostenido<sup>34</sup> que el Congreso de la Unión tiene la competencia exclusiva para establecer las contribuciones sobre energía eléctrica, mientras que a las legislaturas de las entidades federativas les concierne fijar las contribuciones que correspondan a los municipios por concepto de los servicios que presten, siendo de su competencia exclusiva el servicio de alumbrado público, por lo que éstos pueden, como consecuencia de esa atribución, realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio<sup>35</sup>.
137. En consecuencia, se ha sostenido que **al tener a su cargo el servicio público de alumbrado, indiscutiblemente pueden gravarlo a efecto de realizar cobros y recaudaciones para poder seguir prestando dicho servicio, sin embargo, deberán hacerlo como un derecho y no como impuesto**<sup>36</sup>.
138. En este sentido, si se analizara este precepto a la luz de la nomenclatura que fijó el legislador, la norma sería inconstitucional. Sin embargo, como se ha sostenido en los precedentes de este Tribunal Pleno, es deber de este órgano jurisdiccional abordar el estudio del tributo controvertido a partir de su verdadera naturaleza, con independencia de la denominación que el legislador hubiera adoptado.
139. En este orden de ideas, es importante, además, recordar que conforme a lo previsto en el artículo 86 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero<sup>37</sup>, este tipo de contribuciones especiales se dirige a toda persona que obtenga un beneficio directo derivado de la ejecución de obras de la instalación, mantenimiento y conservación del alumbrado público, pero se hace exigible únicamente a quienes no sean contribuyentes del derecho por servicio de alumbrado público. De esa manera, efectivamente, esta contribución busca ser complementaria de la establecida en el artículo 28 antes citado y, por tanto, gravar también la prestación del servicio de alumbrado público.
140. Más aun, porque la declaratoria de invalidez decretada en páginas anteriores, tendría como resultado que todas las personas que son propietarias de un predio y se benefician del alumbrado público, se encuentren ahora en el supuesto que prevé la norma como sujetos del tributo.
141. De esta manera, la redacción de la norma permite advertir que se trata, en realidad, de un “*derecho*” que pretende gravar a quienes se benefician directamente de la ejecución de obras de la instalación, mantenimiento y conservación del alumbrado público, es decir, del servicio de alumbrado público.

<sup>34</sup> Véase, por ejemplo la acción de inconstitucionalidad 132/2007, resuelta el 28 de junio de 2007, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

<sup>35</sup> Acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, ambas resueltas en sesión de 4 de diciembre de 2018, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales.

<sup>36</sup> Así se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 132/2007, resuelta el 28 de junio de 2007, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

<sup>37</sup> “**Artículo 86.** Es objeto de la presente contribución, la instalación, mantenimiento y conservación del alumbrado público, que comprende la ampliación, mejora, rehabilitación y reposición de líneas, luminarias, lámparas y accesorios.

Es sujeto pasivo toda persona, física o moral, que obtenga un beneficio directo derivado de la ejecución de obras de la instalación, mantenimiento y conservación del alumbrado público; los que sean contribuyentes del Derecho por Servicio de Alumbrado Público (DSAP), no estarán obligados a cubrir esta contribución.

Para fijar el monto de la contribución se tomarán en cuenta los metros lineales que los predios tengan de frente a la vía pública, de acuerdo a la clasificación y tarifa que se establezca en la respectiva ley de ingresos”.

142. Siguiendo lo expuesto en páginas anteriores, debe recordarse que conforme a lo previsto en el artículo 2º, fracción IV, de la Ley número 492 de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero, los “derechos” son los ingresos establecidos como contraprestación por los servicios que presta el ayuntamiento o sus entidades paramunicipales en sus funciones de derecho público y los previstos por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público.
143. Asimismo, se ha sostenido por este Tribunal Pleno que los “derechos” como cualquier tributo deben ceñirse a los principios del Derecho tributario, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, atendiendo a las particularidades de cada uno. Esto es, que los “derechos” deben cumplir con los principios de proporcionalidad y equidad, pero de manera diferenciada a la forma en que son exigibles tratándose de “impuestos”<sup>38</sup>.
144. En esta tesitura, para que los derechos por servicios respeten los principios tributarios de proporcionalidad y equidad es necesario, por una parte, que la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de dicho tributo, tengan en cuenta el costo que para el Estado representa prestar el servicio de que se trate y, por la otra, que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciben servicios análogos.
145. De esta forma, para estar en posibilidad de analizar la proporcionalidad y equidad de las disposiciones que establezcan un derecho, debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, ya que sólo así se podrá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad prestar ese servicio, de modo que no pueden tomarse en consideración aspectos ajenos a ese costo, porque ello daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso.
146. Asimismo, el hecho de que se establezca en una norma jurídica que el monto de los derechos por servicios se determinará atendiendo a la situación particular del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva —aspecto que pudiera ser correcto en el caso de los impuestos—, no es correcto en el caso de los derechos, ya que en ese supuesto, debe tomarse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio<sup>39</sup>.
147. En este orden de ideas, para la cuantificación de las cuotas para el caso de los derechos, debe identificarse, por una parte, el tipo de servicio público de que se trate y, por la otra, el costo que le representa al Estado prestar ese servicio, ya que no pueden considerarse para tales efectos, aspectos ajenos a éstos, como lo sería la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento distinto al costo; ya que ello implicaría que se violen los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que no se estaría atendiendo al costo que para el Estado representa prestar el servicio, ni se estaría cobrando un mismo monto a todos aquellos que reciben el mismo servicio.
148. De esta manera, como se adelantó, el artículo 14 de la Ley de Ingresos impone a los contribuyentes el deber de pagar por concepto de instalación, mantenimiento y conservación del servicio de alumbrado público una cuota a partir del destino que se le otorgue al inmueble que se verá beneficiado por éste servicio y su ubicación.
149. En este sentido, es claro que la norma cuestionada es contraria al principio de proporcionalidad tributaria, en virtud de que en este caso, los derechos de instalación, mantenimiento y conservación del servicio de alumbrado público, a que hace referencia el precepto legal controvertido, no atienden al costo real del servicio proporcionado por el Municipio, sino a la capacidad económica

<sup>38</sup> Así se ha sostenido en la jurisprudencia P./J. 2/98, de rubro: “DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS”. Registro 196934. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo VII, Enero de 1998; Pág. 41.

<sup>39</sup> Así se ha sostenido en las tesis de jurisprudencia P./J. 41/96, de rubro: “DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA”. Registro 200083. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo IV, Julio de 1996; Pág. 17. P./J. 41/96. Así como P./J. 3/98, de rubro: “DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA”. Registro 196933. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo VII, Enero de 1998; Pág. 54. P./J. 3/98.

- del contribuyente, al establecer que este derecho será calculado a partir del número de metros que mide el predio, así como el tipo de destino de que se trate (residencial, comercial, industrial o turístico) y la zona económica en la que se encuentre (primer cuadro de la cabecera municipal, zonas residenciales o turísticas y colonias o barrios populares).
150. En efecto, para calcular el monto de la instalación, mantenimiento y conservación del servicio de alumbrado público, no se atiende al costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino que introduce elementos ajenos a éste, a fin de determinar la base del tributo y, por ende, el monto del derecho que se debe enterar, como son: la ubicación y el uso que se le dé al inmueble, lo que provoca, por una parte, que los contribuyentes no tributen de manera proporcional, desde la perspectiva que debe tomarse en cuenta tratándose de la contribución denominada “derecho”.
  151. Así, el hecho de que la Legislatura Local hubiere establecido en el numeral en comento, que la base del derecho por servicio de instalación, mantenimiento y clasificación del alumbrado público, se obtendría a partir de aspectos que nada tienen que ver con el costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino en dado caso, con la capacidad económica del contribuyente en función del uso o destino que le dé al predio y de la ubicación del inmueble.
  152. También es evidente que la norma vulnera el principio de equidad tributaria, en virtud de que el cobro de este tributo no es igual para todos los sujetos a quienes se dirige la prestación del servicio público, a pesar de encontrarse en la misma situación jurídica. Es decir, la norma en cuestión permite el cobro de montos distintos por la prestación de un mismo servicio.
  153. En similar sentido se resolvió la acción de inconstitucionalidad 4/2012<sup>40</sup>, que reiterando lo sustentado por este Pleno en la tesis jurisprudencial P./J. 120/2007, de rubro: “**DERECHOS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 83, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, SONORA, QUE ESTABLECE LOS DERECHOS RELATIVOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA**”<sup>41</sup>, determinó que los “derechos” por el servicio de alumbrado público, vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, cuando no se tome en cuenta el costo global del servicio que presta el Municipio, sino un elemento ajeno, como es el valor catastral del predio, pues se fija en términos de la capacidad contributiva del destinatario del servicio.
  154. Por todo lo anterior, se declara la **invalidez** del artículo 14 de la Ley número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve.
  155. **SEXTO. Extensión de invalidez.** Como se puede apreciar en el apartado anterior, este Tribunal Pleno ha declarado la invalidez de los artículos 28, párrafo tercero, y 14, de la Ley número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve. No obstante, de conformidad con lo previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>42</sup>, esta invalidez deberá extenderse a todas aquellas normas que mantengan una dependencia de los preceptos antes invalidados.
  156. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en la jurisprudencia P./J. 53/2010, de rubro: “**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS**”<sup>43</sup>, que la invalidez de una norma jurídica puede hacerse en forma directa por actualizarse la transgresión frontal de la Constitución, o bien, en forma indirecta cuando se origina a partir de la extensión de los efectos invalidantes de otra norma.

<sup>40</sup> Acción de inconstitucionalidad 4/2012, resuelta en sesión de 28 de mayo de 2012, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos (Ponente), Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Silva Meza. Ausente el Ministro Zaldivar Lelo de Larrea.

<sup>41</sup> Registro 170766. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Pág. 985. P./J. 120/2007.

<sup>42</sup> “**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

(...)

**IV.** Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...)”.

<sup>43</sup> Registro 164820. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXI, Abril de 2010; Pág. 1564. P./J. 53/2010.

157. Así, para extender los efectos invalidantes a una norma jurídica, es necesario que exista una dependencia de validez entre la norma previamente declarada inconstitucional, y otras del mismo sistema. Para ello, este Alto Tribunal ha delimitado los siguientes criterios:
158. **A. Jerárquico o vertical**, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior.
159. **B. Material u horizontal**, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser.
160. **C. Sistemático en sentido estricto** o de la “*remisión expresa*”, el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo.
161. **D. Temporal**, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro.
162. **E. De generalidad**, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven.
163. Ahora bien, como se puede advertir a lo largo de esta sentencia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estudió —y declaró la invalidez— del párrafo tercero, del artículo 28, de la Ley número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, que fue el segmento normativo efectivamente impugnado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Este párrafo tercero establecía la fórmula para calcular el pago del servicio de alumbrado público, teniendo como base el consumo de energía eléctrica.
164. Sin embargo, este Alto Tribunal estima que el efecto invalidante debe extenderse a la totalidad del artículo 28 referido, pues existe una dependencia material que hace necesario este efecto extensivo. El artículo 28 de la Ley de Ingresos señala lo siguiente:
165. “**Artículo 28.** *Es objeto de este derecho la prestación el servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público, el que presta el Ayuntamiento a la ciudadanía en las calles, plazas, jardines y lugares de uso común.*
- Se consideran sujetos de este derecho los propietarios o poseedores que se beneficien del servicio de alumbrado público que proporcione el Ayuntamiento, sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no frente a su predio, casa habitación o negocio.*
- Servirá de base para el cálculo de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando el porcentaje del 10 por ciento del consumo.*
- El cobro por concepto de este derecho, lo llevará a cabo la empresa suministradora del servicio quien realizará la respectiva retención, señalando el cargo a pagar en el aviso-recibo que expida bimestralmente.*
- Las cantidades que recaude por este concepto la empresa suministradora, deberá enterarla al Ayuntamiento por conducto de la Secretaría de Finanzas Municipal o su equivalente”.*
- [Lo subrayado representa la poción invalidada directamente].
166. De esta manera, en el primer párrafo se describe el objeto del tributo y la definición del servicio de alumbrado público, mientras que en el segundo párrafo se establece quiénes serán los sujetos de este tributo. Por su parte, en el párrafo tercero —invalidado— se encuentra la base para el cálculo del “*derecho*” de alumbrado público, a partir del consumo de energía eléctrica. Y en los restantes párrafos se expresa la forma en que se cobrará el tributo y se enterará al Ayuntamiento.
167. En este orden de ideas, es patente que al declararse la invalidez del párrafo tercero, del artículo 28, en el que se contenían los elementos principales para establecer la base imponible del tributo, ya no tiene razón de ser el resto del precepto, toda vez que ya no existe forma alguna de hacer exigible el pago del tributo.

168. En consecuencia, **se hace extensiva la declaratoria de invalidez a los párrafos primero, segundo, cuarto y quinto, del artículo 28**, de la Ley número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve.
169. **SÉPTIMO. Efectos.** Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General<sup>44</sup>, las declaratorias de invalidez decretadas en los considerandos quinto y sexto surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero.
170. Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, en el futuro **el Poder Legislativo del Estado de Guerrero deberá abstenerse de establecer derechos por el servicio de alumbrado público con base en el consumo de energía eléctrica**, ya sea en la Ley de Hacienda o en las leyes de ingresos de los municipios de dicha entidad federativa.
171. Por lo expuesto y fundado, se:

**RESUELVE:**

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

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez de los artículos 14 y 28, párrafo tercero, de la Ley número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2019, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, en términos del considerando quinto de esta decisión.

**TERCERO.** Se declara la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 28, párrafos primero, segundo, cuarto y quinto, de la Ley número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2019, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, de conformidad con lo dispuesto en el considerando sexto de esta determinación.

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

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

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y al Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, en su carácter de autoridad ejecutora 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 resolutive primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones de los párrafos del cincuenta y dos al sesenta y tres, 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 ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. Los señores Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra.

**En relación con el punto resolutive segundo:**

Se aprobó 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, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 14 de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2019, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

<sup>44</sup> "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley".

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 28, párrafo tercero, de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2019, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a la extensión de invalidez, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 28, párrafos primero, segundo, cuarto y quinto, de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2019, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero, y 2) vincular al Congreso del Estado de Guerrero para que, en lo futuro, se abstenga de establecer derechos por el servicio de alumbrado público con base en el consumo de energía eléctrica, ya sea en la ley de hacienda o en las leyes de ingresos de los municipios de dicha entidad federativa.

**En relación con el punto resolutivo quinto:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a la sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve por desempeñar una comisión oficial.

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

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

El Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.- El Ponente, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintiocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 28/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Tribunal Pleno en su sesión del treinta de septiembre de dos mil diecinueve. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de marzo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2019**

En sesión del treinta de septiembre de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 28/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en contra de la Ley de Ingresos Municipal de Taxco de Alarcón, Guerrero. Por unanimidad de diez votos se declaró la invalidez de párrafo tercero del artículo 28<sup>1</sup> de dicha ley en razón de que vulneraba atribuciones exclusivas de la Federación al pretender establecer impuestos al consumo de energía eléctrica. Asimismo, por mayoría de ocho votos se determinó invalidar el diverso artículo 14 porque preveía tarifas diferenciadas para cubrir el costo de mantenimiento, instalación y conservación del servicio de alumbrado público.

<sup>1</sup> Artículo 28, párrafo tercero de la Ley de Ingresos del Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero. (...)

Servirá de base para el cálculo de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando el porcentaje del 10 por ciento del consumo. (...)

Tal y como he sostenido en diversos precedentes de la Segunda Sala<sup>2</sup>, considero que la CNDH no está legitimada para promover acciones de inconstitucionalidad en materia tributaria. Además de que el artículo 105 de la Constitución Federal no otorga a la CNDH facultades irrestrictas en la promoción de este medio abstracto de control de constitucionalidad, en el presente caso la parte actora en realidad plantea un conflicto competencial y no una violación a un derecho humano en específico.

Sustento mi postura en los procesos legislativos de la reforma al artículo 105 constitucional de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, específicamente en su iniciativa, en la cual se estipuló que mediante las acciones de inconstitucionalidad ciertos actores podrían argumentar “ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes”. De lo anterior se desprende que jamás fue la intención del Constituyente que los distintos entes facultados para promover una acción pudieran plantear la posible contradicción entre cualquier tipo de norma de carácter general y la Constitución, sino únicamente respecto a las especificadas para cada autoridad. Ello se ve reflejado en el texto de la fracción II del artículo 105 constitucional, pues aunque existen nueve entes facultados para promover acciones de inconstitucionalidad<sup>3</sup>, el precepto establece claramente bajo qué supuestos puede cada uno de ellos accionar dicho control abstracto de constitucionalidad.

Consecuentemente, considero que los únicos entes facultados para impugnar cualquier tipo de norma son el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión. En cambio, los organismos constitucionales autónomos comprendidos en el artículo 105, fracción II, constitucional como la CNDH, sólo pueden impugnar cierto tipo de normas cuyo contenido material esté relacionado con su naturaleza. Es inexacto sostener, como hace la mayoría del Pleno de este Alto Tribunal, que la CNDH puede impugnar todo tipo de normas fiscales que estime contrarias a la Constitución.

En esta tesitura, estimo que en el presente asunto la CNDH no argumentó en realidad la vulneración a un derecho humano *per se*, sino que más bien denunció un conflicto competencial entre el Municipio de Taxco, Guerrero, y el Congreso de la Unión, e hizo valer violaciones al principio de legalidad en materia tributaria. En relación con el artículo 28 de la ley impugnada, la CNDH solicitó el análisis de la base de un impuesto municipal que tasaba el alumbrado público (disfrazado como “derecho”), por considerar que el mismo invadía la competencia exclusiva en la materia del Congreso de la Unión, prevista en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o, párrafo último, de la Constitución Federal. Por otra parte, en relación con el artículo 14 de la misma, la CNDH alegó vulneración a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria. Dado que la accionante esgrimió planteamientos que no guardan relación alguna con su naturaleza como ente garante de derechos humanos, el asunto debió declararse improcedente.

No obstante, obligado por la mayoría a entrar al estudio de fondo del asunto, voté a favor de la invalidez del párrafo tercero del artículo 28 de la ley impugnada toda vez que, siguiendo los múltiples precedentes del Pleno, únicamente el Congreso de la Unión tiene potestad tributaria para establecer impuestos basados en el consumo energía eléctrica.

Por el contrario, en el caso del artículo 14 de la ley impugnada, considero que fue incorrecto declarar la invalidez del precepto. La mayoría de integrantes de este Alto Tribunal consideró que dicho numeral era inconstitucional porque preveía la obligación de pagar el servicio de instalación, mantenimiento y conservación del servicio de alumbrado público a través de una tasa fija que supuestamente estaba basada en elementos ajenos al costo real del servicio de alumbrado público. En concreto, el cobro de este derecho se fijaba a partir del tamaño, ubicación y destino del predio que iba a ser beneficiado.

Contrariamente a lo que sostuvo la mayoría, considero que usar el valor de un predio como base para financiar el costo del servicio alumbrado público que brindan los municipios es una solución que encuentra pleno sustento constitucional. Si bien es cierto que dicha contribución no puede estar basada en el consumo de energía eléctrica (ya que ello es competencia federal), también lo es que los municipios no están limitados por la Constitución Federal a establecer contribuciones con la naturaleza de ‘derecho’. Al contrario, pueden obtener ingresos de una diversa gama de contribuciones siempre y cuando no invadan competencias de otros órdenes de gobierno ni violen los principios de equidad y proporcionalidad tributaria. Estimo que el error de la mayoría radica en asumir que para financiar la instalación, mantenimiento y conservación del alumbrado público sólo se podían establecer *derechos*. En esta tesitura, considero que es constitucionalmente válido hacerlo a través de un *impuesto* de tipo predial y, por consiguiente, que debió haberse declarado la validez del artículo impugnado.

El Ministro **Javier Laynez Potisek**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original del voto particular formulado por el señor Ministro Javier Laynez Potisek, en relación con la sentencia del treinta de septiembre de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 28/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de marzo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

<sup>2</sup> Sostuve este criterio en las acciones de inconstitucionalidad 104/2015, 18/2018 y 20/2019 y en el recurso de reclamación 19/2018-CA derivado de la acción de inconstitucionalidad 19/2018.

<sup>3</sup> El treinta y tres por ciento de la Cámara de Diputados, el treinta y tres por ciento de la Cámara de Senadores, el Ejecutivo Federal, el treinta y tres por ciento de alguna de las Legislaturas locales, los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, la CNDH, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y el Fiscal General de la República.