

**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 16/2021, así como los Votos Concurrentes de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa y de los señores Ministros Luis María Aguilar Morales y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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 16/2021**  
**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS**  
**DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA**  
**SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ**  
**SECRETARIO AUXILIAR: ALEJANDRO FÉLIX GONZÁLEZ PÉREZ**  
Colaboró: Cynthia Edith Herrera Osorio

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de treinta de agosto de dos mil veintiuno emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 16/2021, planteada con la finalidad de que se analice la constitucionalidad de diversas leyes de ingresos del Estado de Querétaro.

**VISTOS; Y**

**RESULTANDO:**

1. **Demanda inicial y normas impugnadas.** Mediante escrito recibido el veinticinco de enero de dos mil veintiuno a través del Buzón Judicial de este Alto Tribunal y registrado el veintiséis siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su Presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las siguientes normas, todas del Estado de Querétaro para el ejercicio fiscal del año 2021:
  - Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros;
  - Artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo;
  - Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Peñamiller
  - Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles;
  - Artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro;
  - Artículo 26, salvo su fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín;
  - Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Río;
  - Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan; y,
  - Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tolimán.
2. Dichos ordenamientos fueron publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga" el día veinticuatro de diciembre de dos mil veinte.
3. La promovente señaló como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas al Congreso y al Gobernador, ambos del Estado de Querétaro.
4. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La Comisión accionante estima violentados los artículos 1o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o., 2o. y 9o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 2o. y 15 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos.
5. **Conceptos de invalidez.** En su único concepto de invalidez, la Comisión accionante adujo, esencialmente, lo siguiente:

Los artículos impugnados transgreden los principios de seguridad jurídica, legalidad tributaria, proporcionalidad y equidad en las contribuciones, toda vez que delegan indebidamente a los Ayuntamientos respectivos la facultad de determinar elementos y formas de recaudación del derecho por concepto del servicio de Alumbrado Público, a través del convenio que establezcan con la Comisión Federal de Electricidad.

Las normas impugnadas permiten un resquicio de arbitrariedad al delegar en una autoridad administrativa, la posibilidad de establecer elementos esenciales del derecho de alumbrado público en instrumentos que generan incertidumbre respecto a la determinación y forma en que las personas deben cubrir las cuotas respectivas.

La forma en que se encuentran configuradas las normas impugnadas transgreden el principio de proporcionalidad tributaria, pues para la determinación de las tarifas correspondientes se toman en cuenta elementos ajenos al costo que implica para los municipios la prestación del servicio de alumbrado público, tal como la extensión y el destino del predio del que son propietarios o poseedores.

Para llegar a la conclusión anterior, el presente argumento se estructura con un primer apartado en el que se exponen las características de las contribuciones en el Estado Mexicano. Posteriormente, se esboza el desarrollo jurisprudencial del principio de proporcionalidad y equidad tributarias aplicable al caso. Finalmente, se esgrimen las razones por las que se considera que las normas impugnadas son inconstitucionales.

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

La Constitución Federal regula en su artículo 31, fracción IV, los principios que deben regir las contribuciones, a efecto de garantizar límites al poder público frente a los derechos del gobernado. Dicha disposición consagra los principios constitucionales consistentes en generalidad contributiva, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, las cuales, además de ser derechos fundamentales, enuncian características que pueden construir un concepto jurídico de tributo o contribución.

Así, las contribuciones o tributos se entienden como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.

Las contribuciones previstas en el texto constitucional pueden ser de distinta naturaleza, atendiendo a su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales que, por un lado, permiten mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula, a saber: sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago.

En el caso que nos ocupa, resulta relevante abordar las características de las contribuciones denominadas *derechos*, toda vez que se considera que la recaudación del Derecho de Alumbrado Público que determinan los municipios indicados de Querétaro, tienen esa naturaleza y, en consecuencia, los elementos esenciales que los determinan deben establecerse formal y materialmente en la ley, además de atender criterios de proporcionalidad y equidad tributaria.

El *derecho* se puede definir como la contraprestación señalada por la ley en pago de servicios de carácter administrativo por la explotación de bienes de dominio público sobre los cuales el Estado ejerce su titularidad.

#### **B. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad tributaria.**

La Constitución Federal establece en sus artículos 14 y 16, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, los cuales constituyen prerrogativas fundamentales.

Con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les están expresamente concedidas.

Ahora bien, respecto a la protección de los principios de legalidad y seguridad jurídica, al constituir un límite para el actuar de todo el Estado Mexicano, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de aplicarlas, sino que se hace extensivo al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una arbitraria aplicación de la ley.

Por otro lado, el principio de reserva de ley es un medio de control de expedición de normas de carácter general por parte del Poder Ejecutivo, por el que se prohíbe que las disposiciones administrativas generales aborden materias que son reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas por el Poder Legislativo, mientras que el diverso de subordinación jerárquica consistente en la exigencia que las normas administrativas generales estén precedidas de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.

Entonces, los principios que rigen en materia recaudatoria constituyen derechos fundamentales, pues son auténticas obligaciones que deben observar todas las autoridades fiscales dentro del Estado Mexicano.

Sin embargo, se estima que los artículos controvertidos transgreden el sistema establecido en la Constitución Federal para la imposición de contribuciones, pues delegan funciones que corresponden al legislador en otros servidores públicos.

Lo anterior es así ya que, el principio de legalidad tributaria contenido en el numeral 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se traduce en la exigencia que el legislador sea quien determine los elementos esenciales de la contribución y no las autoridades administrativas, es decir, deben contenerse en un ordenamiento con rango de ley formal y materialmente, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las personas en su calidad de contribuyentes.

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

El principio de proporcionalidad tributaria reconocido en el artículo 31, fracción IV, constitucional, entraña una garantía de las personas por virtud de la cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, observando los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas. De esta manera, sólo las autoridades constitucionalmente habilitadas pueden imponer los tributos, y las personas no deben ser llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades elementales.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos, puesto que éstos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros, por lo que es necesario establecer un concepto adecuado de proporcionalidad y equidad que les sea aplicable.

Por *derechos* se entiende a aquellas contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y de sus dependencias a personas que lo soliciten. Así el principio de proporcionalidad en materia de *derechos* implica que la determinación de las cuotas correspondientes por ese concepto ha de tener en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciben el servicio.

Por otra parte, el principio de equidad en materia tributaria exige que los contribuyentes que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que los regula, lo que a su vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación.

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

Acorde con los criterios de ese Máximo Tribunal, para analizar los principios citados de una disposición normativa que establece un derecho, debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la base gravable resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.

### **D. Inconstitucionalidad de las normas impugnados.**

Los artículos impugnados al remitir expresamente a la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro deben leerse como si en las mismas se tuvieran por reproducidas las normas a las que alude, es decir de los artículos 115 a 118 del referido ordenamiento.

De los artículos previamente citados se desprende que:

- ✓ Los sujetos de este derecho son las personas propietarias o poseedoras de predios en los municipios que correspondan que se beneficien del alumbrado público.
- ✓ Se delega en los ayuntamientos la facultad de establecer la forma de cobro de este derecho, estableciendo que la misma podrá incorporarse en la Ley de Ingresos respectiva y remitiendo al convenio que celebren con la Comisión Federal de Electricidad.

- ✓ Se establecen diversos coeficientes y formas de cálculo de la contribución en función de la extensión de los predios de los sujetos obligados al pago del derecho, así como atendiendo al destino que se les dé a los inmuebles, con lo cual se prevén cuatro distintas categorías que generan cuotas diferenciadas.
- ✓ Finalmente, que los sujetos de la tasa, enterarán el pago en los plazos y términos que disponga el ayuntamiento correspondiente.

Las leyes combatidas resultan inconstitucionales al no contener todos los elementos esenciales de los derechos que cobrarán los municipios por la prestación del servicio de alumbrado público.

Si bien es cierto las normas tildadas de inconstitucionales señalan algunos de los elementos constitutivos del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, también lo es que los mismos no son suficientes para evitar la discrecionalidad de la autoridad administrativa al momento de determinar la contribución.

Particularmente, se advierte que las normas reclamadas carecen del elemento esencial denominado como *época de pago*, pues el artículo 118 de la Ley de Hacienda de los Municipios de Querétaro delega de manera expresa y directa esta condición en los ayuntamientos.

El servicio de alumbrado público tiene la finalidad de dar seguridad a todas las personas de una colectividad, por lo cual no se configura como la prestación de un servicio particular que tienda a beneficiar a personas en específico, sino que el beneficio es a favor de todos los gobernados por igual.

En ese sentido, los artículos controvertidos violan el principio de proporcionalidad tributaria, pues establecen un cobro por servicio de alumbrado público cuyo monto depende de la extensión y el destino que se le dé a un predio, por ejemplo, si se trata de uso doméstico o se destina al comercio o industria.

Señala que al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2019, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de normas de contenido similar no sólo porque el legislador local gravó el consumo de energía eléctrica siendo incompetente para ello, sino porque el cobro por el derecho de alumbrado público se fijó tomando en cuenta el tamaño, ubicación y destino del predio, lo que no atiende a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos ni al costo del servicio, vulnerando los principios de justicia tributaria.

De la misma manera, aduce que al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2020, el Tribunal Pleno concluyó que normas que tomaban en cuenta los metros de frente a la vía pública de los predios para el cobro del derecho de alumbrado público, eran violatorias de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, así como de seguridad jurídica, porque los elementos introducidos por el legislador no atendían al costo que representa al Estado la prestación del servicio ni cobra el mismo monto a todas las personas que reciben el mismo servicio en razón de un parámetro razonable.

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

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

6. **Registro del expediente y turno del asunto.** Mediante proveído de veintiséis de enero de dos mil veintiuno, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **16/2021**, y la turnó a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** como instructora del procedimiento.
7. **Admisión de la demanda.** Por acuerdo de veintiocho de enero de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Querétaro para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada del proceso legislativo de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial estatal en el que conste su publicación. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que antes del cierre de instrucción manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.

8. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.** Mediante seis escritos, de idéntico contenido, enviados el veinticinco de marzo de dos mil veintiuno a través del sistema electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y registrados el veintisiete siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Luis Gerardo Ángeles Herrera, en su carácter de **Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Querétaro**, compareció en representación del Poder Legislativo local a rendir el informe correspondiente, en los que, en esencia, expresó lo siguiente:

En primer lugar, destaca que la supuesta violación que indica la comisión accionante, al delegar facultades a la autoridad municipal, no encuentra razón puesto que la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en el capítulo IV, del Servicio de Alumbrado Público, en los artículos 115 al 118, establece y cumple con cada uno de los elementos de las contribuciones (objeto, base, tarifa y época de pago).

Además, que cada una de las normas combatidas hacen la mención que en la determinación del Derecho de Alumbrado Público atenderá a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro en relación a que para su cobro se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad.

La comisión accionante deja de observar el tercer párrafo del artículo 117 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, donde señala que la cantidad que resulte puede pagarse de manera mensual, bimestral o anual, por tanto, el argumento donde combate el elemento de las contribuciones relativo a la Época de Pago, queda sin razón.

Aduce que el hecho que una propiedad cuente con alumbrado público sí beneficia directamente a la propiedad en su plusvalía o beneficia a quien ocupa el predio y que distinto a otros debates llevados al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la legislación de Querétaro refiere que los sujetos del pago del mencionado derecho son los propietarios y poseedores de predios del municipio que se beneficien con el servicio de alumbrado público, como beneficiarios directos, puesto que en los indirectos no es posible cuantificar o establecer condiciones respecto del beneficio que obtienen.

9. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.** Mediante escrito presentado el cinco de abril de dos mil veintiuno, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Juan Martín Granados Torres, en su carácter de **Secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro**, compareció a rendir el informe solicitado, en el que expone, esencialmente, lo siguiente:

Es infundada la acción intentada, pues los artículos de las leyes de ingresos de los municipios combatidos, no delegan a los ayuntamientos de los municipios la facultad de determinar elementos y la forma de recaudación del derecho de alumbrado público, sino que establecen que para la determinación de dicho derecho se debe atender a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro.

En ese sentido, el derecho de alumbrado público se encuentra previsto en la ley, no así en los convenios que los municipios pueden celebrar con la Comisión Federal de Electricidad, pues en ellos únicamente se establece la forma en la que se cobrará a los sujetos obligados el importe del derecho.

10. **Pedimento del Fiscal General de la República y manifestación de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** El citado funcionario y la referida dependencia no formularon manifestación alguna o pedimento.
11. **Cierre de instrucción.** Mediante proveído de seis de mayo de dos mil veintiuno, se decretó el cierre de instrucción en este asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

#### CONSIDERANDOS:

12. **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 por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**“Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

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

**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. [...].”

y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup>, en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013<sup>3</sup> de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** impugna leyes de ingresos municipales por considerarlas contrarias a diversos principios constitucionales.

13. **SEGUNDO. Oportunidad.** 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>4</sup> establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.
14. En el caso, **las normas impugnadas fueron publicadas** en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”, el jueves **veinticuatro de diciembre de dos mil veinte**.
15. El plazo de **treinta días naturales** transcurrió **del viernes veinticinco de diciembre de dos mil veinte al sábado veintitrés de enero de dos mil veintiuno**, como se muestra en el siguiente calendario:

Diciembre 2020						
D	L	M	M	J	V	S
		1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30	31		

Enero 2021						
D	L	M	M	J	V	S
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30
31						

16. Vale la pena recordar que en términos del artículo 60 citado **“Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente”**.
17. En consecuencia, si la demanda promovida se recibió el lunes **veinticinco de enero de dos mil veintiuno** –día hábil siguiente al último del plazo para presentar el medio de control constitucional– en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe concluirse que **la acción es oportuna**.
18. **TERCERO. Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.
19. **Legitimación en la causa.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.
20. La demanda de esta acción de inconstitucionalidad es promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversas normas de ingresos del Estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021; las cuales fueron publicadas el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte, por lo que en términos del artículo señalado en el párrafo que precede, se encuentra facultada para tal efecto, toda vez que hace valer violaciones a los principios de seguridad jurídica, de legalidad tributaria, proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

<sup>2</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>3</sup> Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>3</sup> Acuerdo General 5/2013.

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

[...]

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

<sup>4</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“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.”

21. **Legitimación en el proceso.** Los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>5</sup> y 18 de su Reglamento Interno<sup>6</sup>, otorgan a la persona en que recaiga la Presidencia la representación legal de dicho órgano, así como la facultad para promover el presente medio de control constitucional.
22. En ese sentido, obra en autos copia certificada del acuerdo de doce de noviembre de dos mil diecinueve emitido por la Mesa Directiva del Senado de la República, mediante el cual se hace constar que, en sesión de siete de noviembre del mismo año, se designó como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a María del Rosario Piedra Ibarra, por un periodo de cinco años, comprendido del dos mil diecinueve al dos mil veinticuatro.
23. En consecuencia, toda vez que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe colegir que dicha servidora pública tiene legitimación en el proceso.
24. **CUARTO. Precisión de las normas impugnadas.** Del examen integral de la demanda se advierte que la Comisión accionante reclama los artículos:
- Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021.
  - Artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021.
  - Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Peñamiller, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021.
  - Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021.
  - Artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021.
  - Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021.
  - Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Río, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021.
  - Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021.
  - Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tolimán, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021.
25. Todas publicadas en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte.
26. Vale la pena puntualizar que en la demanda de acción de inconstitucionalidad se estableció como artículo impugnado el numeral 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, **salvo su fracción VII**, sin embargo, de la simple lectura de dicho artículo queda claro que no cuenta con fracción alguna.
27. Por lo tanto, se toma como impugnado todo el artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín.
28. Las normas impugnadas son del contenido literal siguiente:

<b>LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LANDA DE MATAMOROS, QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021</b>
<p><b>“Artículo 26.</b> En la determinación del Derecho de Alumbrado Público atender a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios, en relación a que para su cobro se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad.</p> <p style="text-align: right;"><i>Ingreso anual estimado por este artículo \$612,265.00”</i></p>

<sup>5</sup> **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

**“Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

**I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional:** [...]”

**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 vulnere los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y, [...]”

<sup>6</sup> **Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

**“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.”

**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PEDRO ESCOBEDO, QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021**

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

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

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

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

El pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente.

COEFICIENTE	FACTOR
<b>A</b>	<b>0.20</b>
<b>B</b>	<b>0.15</b>
<b>C</b>	<b>0.0001</b>
<b>D</b>	<b>0.0035</b>

Ingreso anual estimado por este artículo \$160,000,000”.

**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PEÑAMILLER, QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021**

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

*Ingreso anual estimado por este artículo \$600,391.00”*

**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PINAL DE AMOLES, QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021**

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

*Ingreso anual estimado por este artículo \$460,532.00”*

**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO, QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021**

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

- I.** Lo que instituya el convenio que para tal efecto se celebre con la Comisión Federal de Electricidad, a través de su filial CFE Suministrador de Servicios Básicos.

Ingreso anual estimado por esta fracción \$160,000,000

- II. Para los efectos del cobro de este derecho el Municipio podrá realizarlo de manera directa a través de afiliación proporcional sobre el costo de los servicios directos e indirectos, que corresponde a una causación anual, siendo que el pago podrá efectuarse en forma mensual, bimestral, semestral o anual.

En este caso, la Secretaría de Finanzas del Municipio de Querétaro; será la encargada de determinar el importe a pagar, con el auxilio de la Secretaría de Servicios Públicos Municipales, conforme a los lineamientos que se establezcan para dichos efectos.

Ingreso anual estimado por esta fracción \$0.00

- III. Por medio del convenio celebrado entre el sujeto pasivo del Derecho de Alumbrado Público y el Secretario de Finanzas, mismo que tendrá vigencia de acuerdo al periodo que se estipule en el instrumento jurídico, el cual no podrá exceder del ejercicio fiscal corriente.

*Ingreso anual estimado por esta fracción \$0.00*

*Ingreso anual estimado por este artículo \$160,000,000”.*

#### LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOAQUÍN, QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021

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

*Ingreso anual estimado por este artículo \$270,000,000”*

#### LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL RÍO, QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021

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

*Ingreso anual estimado por este artículo \$62,362,554.00”*

#### LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEQUISQUIAPAN, QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021

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

*Ingreso anual estimado por este artículo \$6,800,080.00”*

#### LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TOLIMÁN, QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021

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

*Ingreso anual estimado por este artículo \$943,141.00”*

29. **QUINTO. Causales de improcedencia.** Al rendir los informes respectivos, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Querétaro, sostuvieron que en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, a su criterio, la Comisión accionante no cuenta con legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad.
30. Es **infundada** la causal de improcedencia expuesta por los poderes señalados.
31. Lo anterior, en virtud de la conclusión alcanzada previamente en el considerando tercero, pues ha quedado claro que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional.
32. Ahora bien, al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse alguna de oficio por este Tribunal Pleno, **se procede a realizar el estudio de fondo.**
33. **SEXTO. Estudio.** En su único concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene, de forma general, lo siguiente:
- Las normas impugnadas facultaron indebidamente a los entes municipales para determinar la forma en que se recaudará el derecho por concepto de servicio de alumbrado público, al señalar que se realizará por medio de los convenios que celebren las autoridades con la Comisión Federal de Electricidad.
  - La forma en que las normas tildadas de inconstitucionales configuran el derecho por la prestación del citado servicio, al remitirse a la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, no atiende al costo real que le representa a las municipalidades, por lo que resulta desproporcional
  - Las disposiciones impugnadas no son equitativas, toda vez que establecen cuotas diferenciadas en razón de la extensión y del destino de los predios que poseen las personas, aunado a que no obligan a todos los que se benefician del servicio de alumbrado público.
  - Todo lo anterior vulnera el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, reserva de ley, legalidad tributaria proporcionalidad y equidad en las contribuciones.
34. Por cuestión de método, se atenderán los argumentos en los que la accionante refiere la violación al principio de legalidad tributaria y seguridad jurídica, que, de resultar fundados, haría innecesario el análisis de las restantes violaciones.
35. El **principio de legalidad tributaria** contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal,<sup>7</sup> se ha explicado por este Alto Tribunal, como la exigencia de que toda contribución sea creada por el Poder Legislativo y que sus elementos esenciales<sup>8</sup> (sujeto, objeto, base, tasa y época de pago) estén consignados en la ley, de modo tal que el obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.

<sup>7</sup> **Constitución Federal.**

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

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

<sup>8</sup> Los elementos esenciales de toda contribución son: sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago, los cuales pueden explicarse de la manera siguiente:

**a) Sujeto:** La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

**b) Hecho Imponible:** Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria; es el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. El hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.

**c) Base Imponible:** La magnitud o valor representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

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

**e) Época de Pago:** Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y por tanto debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Al respecto, debe decirse que aun cuando la última parte del primer párrafo del artículo 5o. Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, objeto, base, y a la tasa o tarifa, debe entenderse que el término “objeto” se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible y, en particular, a su aspecto objetivo, esto es, la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.

36. Lo anterior encuentra su expresión en las jurisprudencias de rubros siguientes: **“IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY.”**<sup>9</sup> (Semana Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 91-96, Primera Parte, página 172, registro 232796) y **“IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”**<sup>10</sup> (Semana Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 91-96, Primera Parte, página 173, registro 232797).
37. De acuerdo con dichos criterios, el respeto del principio de legalidad tributaria exige que la carga impositiva esté prevista en ley para evitar:
- Que la fijación del tributo quede al margen de la arbitrariedad de las autoridades exactoras, quienes sólo deberán aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas antes de cada caso concreto;
  - El cobro de contribuciones imprevisibles;
  - El cobro de tributos a título particular; y,
  - Que el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano quien precise los elementos del tributo.
38. Por consiguiente, **la observancia al principio de legalidad tributaria se traduce en que mediante un acto formal y materialmente legislativo se establezcan todos los elementos para realizar el cálculo de una contribución**, fijándolos con la precisión necesaria a fin de que:
- Se impida el comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades que directa o indirectamente participen en su recaudación; y
  - Se genere certidumbre al gobernado sobre qué hecho o circunstancia se encuentra gravado; cómo se calculará la base del tributo; qué tasa o tarifa debe aplicarse; cómo, cuándo y dónde se realizará el entero respectivo y, en fin, todo aquello que le permita conocer qué cargas tributarias le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra o pretenda ubicarse, pues es al legislador al que compete dar a conocer los elementos del tributo, y no así a otro órgano.
39. En concordancia con lo anterior, es pertinente destacar que uno de los elementos esenciales de las contribuciones es la **base gravable**, la cual fue definida por el Tribunal Pleno en la jurisprudencia **P.JJ. 72/2006**,<sup>11</sup> de rubro: **“CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL**

<sup>9</sup> “Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”, no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, esté establecido por ley; sea proporcional y equitativa y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida.”

<sup>10</sup> “El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el periodo que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan sólo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificarseles.”

<sup>11</sup> “El hecho imponible de las contribuciones, consiste en el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria, dicho elemento reviste un carácter especial entre los componentes que integran la contribución, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además, sirve como elemento de identificación de la naturaleza del tributo, pues en una situación de normalidad, evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece, de ahí que esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, el segundo representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución. En este orden de ideas, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base gravable, normalmente nos llevará a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues ante dicha distorsión, el hecho imponible atiene a un objeto, pero la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, por lo que será el referido elemento el que determine la naturaleza de la contribución.”

**HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE.”** (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, junio de dos mil seis, página 918, registro 174924).

40. De dicho criterio se pone de manifiesto que la base gravable constituye la dimensión o magnitud cuantificable de la capacidad contributiva expresada en el hecho imponible, esto es, sirve para determinar la capacidad contributiva gravada, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, tasa o cuota.
41. Aunado a ello, la base gravable sirve como elemento de identificación de la contribución, pues en el supuesto de que exista distorsión con el hecho imponible, aquélla podrá revelar el verdadero aspecto objetivo gravado por el legislador y, por ende, cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa.
42. Al respecto, se debe destacar que, tanto en la doctrina como en la práctica fiscal, se reconocen dos formas de determinar el monto de la obligación tributaria, conforme a las cuales los tributos pueden ser clasificados en dos categorías, a saber, de cuota fija o de cuota variable,
43. **De cuota fija:** Son aquellos en los que la ley establece directamente la cantidad a pagar, por lo que no necesitan de elementos cuantificadores para la determinación de la deuda tributaria, de manera que siempre que se actualice el hecho generador del gravamen, el sujeto pasivo debe ingresar la misma cuantía; de ahí que en este supuesto el legislador puede prescindir de la base gravable, o incluso expresarla en términos genéricos.
44. Las mencionadas contribuciones de cuota fija operan para gravar manifestaciones indirectas de riqueza y, principalmente, la prestación de servicios públicos o el uso y aprovechamiento de un bien del dominio público, como son los derechos, así como cuando se establecen como contraprestación por el beneficio que reporta al contribuyente determinada obra pública (contribuciones especiales o de mejoras), pues el sujeto pasivo debe ingresar la misma cuantía al beneficiarse en igual medida con el hecho generador de la contribución.
45. **De cuota variable:** En este tipo de impuestos la cantidad a pagar se establece en función de la base imponible, dependiendo de la magnitud en que se pretenda gravar la situación, hecho, acto o actividad denotativa de capacidad contributiva descrita en el hecho imponible, por lo que, en este supuesto, el legislador en ejercicio de su amplia libertad de configuración tributaria, puede utilizar expresiones dinerarias o cualquier otra unidad de medida, según el tipo de contribución de que se trate.
46. Las anteriores consideraciones fueron retomadas por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019<sup>12</sup>, en la que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, por violentar los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica, toda vez que no establecía en términos monetarios la base gravable la contribución a cargo de los sujetos obligados por la norma, sino que facultaba al Municipio para que, en un periodo de noventa días naturales, **lo determinara con base en los convenios necesarios que pueda celebrar con las dependencias correspondientes**, a efecto de concretar el cobro de los derechos derivados de la prestación del servicio de alumbrado público. De ahí que, se consideró que dicha norma no otorgaba la posibilidad de conocer con certeza la base gravable ni la tarifa respectiva, sin que pudiera considerarse que el establecimiento de dicho elemento esencial de los derechos por servicio de alumbrado público fuera de tan especificidad técnica que ameritaran una delegación de facultades, al constituir un gravamen de cuota fija en el que no podía prescindirse de ese elemento cuantificador del tributo.
47. De igual forma, al resolver la acción de inconstitucionalidad 89/2020<sup>13</sup>, este Alto Tribunal declaró la invalidez del artículo 93 la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, por la misma razón, permitir al ente municipal, con base a la firma del convenio que se haga con la Comisión Federal de Electricidad, llevar a cabo el cobro correspondiente; es decir, delegaba a las autoridades exactoras la determinación de la base gravable, así como la tasa o tarifa aplicable a los derechos de alumbrado público.

<sup>12</sup> Por unanimidad de nueve votos el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Los Ministros Luis María Aguilar Morales y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por consideraciones distintas.

<sup>13</sup> Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones.

48. Conforme a lo anterior, en la especie sucede esencialmente lo mismo, por lo que, resulta **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por la accionante en ese sentido, toda vez que los artículos impugnados permiten al ente municipal, cobrar el derecho de alumbrado público, con base en la firma del convenio que se formule con la Comisión Federal de Electricidad.
49. Para corroborar lo anterior, debemos atender al texto de las disposiciones impugnadas y en ese sentido, vale la pena señalar que los artículos 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021; 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Peñamiller, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021; 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021; 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021; 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021; y, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tolimán, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021; prevén contenido similar al que, a manera de ejemplo, se inserta a continuación:

<b>LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LANDA DE MATAMOROS, QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021</b>
<p>“<b>Artículo 26.</b> En la determinación del Derecho de Alumbrado Público atender a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios, en relación a que para su cobro se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad.</p> <p style="text-align: right;">Ingreso anual estimado por este artículo \$612,265.00”</p>

50. Como se puede observar, el artículo establece que en la determinación del derecho de alumbrado público deberá atenderse a la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, **en relación a que para su cobro** se atienda a la firma del convenio celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, legislación que en la parte que interesa resaltar, establece:

**LEY DE HACIENDA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO**

*Capítulo IV*

**Del servicio de alumbrado público**

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

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

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

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

- a) Coeficiente expresado en días de Salario Mínimo de la Zona, por metro cuadrado, aplicado por predio a la superficie del terreno.*
- b) Coeficiente expresado en días de Salario Mínimo de la Zona, por metro cuadrado, aplicado por predio a la superficie construida.*
- c) Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio sobre la base del valor catastral del mismo para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al cinco por ciento de la superficie del terreno.*
- d) Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio sobre la base el (sic) valor catastral del mismo para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicios. Se excluyen de este cargo a aquellos predios de uso mixto habitacional comercial o habitacional artesanal cuyo avalúo catastral no exceda el equivalente a 6000 días de Salario Mínimo de la Zona.*

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

*Se define el valor de los coeficientes así:*

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

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

51. Como se advierte, los artículos impugnados, refieren en forma genérica, que se deberá atender a la Ley de Hacienda en relación a que para su cobro, **se atienda a la firma del convenio celebrado con la Comisión Federal de Electricidad** y el artículo 116 de dicha legislación hacendaria determina que la forma de cobro del derecho se preverá en la correspondiente Ley de Ingresos o mediante el convenio que establezcan con la Comisión Federal de Electricidad.
52. Es decir, ambas legislaciones sostienen esencialmente lo mismo, que el cobro del derecho por alumbrado público se determinará en el convenio celebrado entre el Municipio y la citada Comisión.
53. Lo anterior corrobora la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, al no prever **ni la base gravable del “derecho por alumbrado público” ni la tasa o cuota sobre la que se cobrará**, y dejar su determinación al Municipio, mediante el referido convenio, lo que resulta violatorio del principio de legalidad tributaria.
54. Sin que obste a lo anterior, que el artículo 117 de la citada ley hacendaria establezca una base gravable, **para el caso de que la Ley de Ingresos del Municipio sea omisa o el Ayuntamiento así lo acuerde**, puesto que ello no subsana el hecho de que la determinación tanto de la base como de la tasa o cuota del derecho no está claramente prevista en la ley, dejando totalmente al arbitrio del órgano municipal la aplicación de la “base opcional” que se establece en ese precepto, pues no sería posible sostener que aplica en todos los casos en que la ley es omisa (*como acontece en los artículos que se analizan*), derivado de que aún hay otra opción para que ello suceda, a saber, **que el Ayuntamiento así lo acuerde**, lo que no otorga certeza jurídica al respecto.
55. Por ello, además de la violación al principio de legalidad, se actualiza una violación al derecho de seguridad jurídica<sup>14</sup>, que deriva del artículo 16 de nuestra Carta Magna, pues el contribuyente no sabe a qué atenerse respecto del cobro del derecho de alumbrado público.
56. En tal virtud, al delegar en las autoridades municipales la determinación de la forma en que se cubrirá el derecho de alumbrado público, al remitir al convenio que se celebre con la Comisión Federal de Electricidad, **debe declararse la invalidez de los artículos 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021; 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Peñamiller, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021; 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021; 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021; 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021; y, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Toluca, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021, por violar los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica**, tutelados por los artículos 31, fracción IV y 16 constitucionales, respectivamente.

<sup>14</sup> Jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.), Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 1, página: 437, de texto:

**“SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en “saber a qué atenerse” respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad. Así, en materia tributaria debe destacarse el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, suficiente desarrollo y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones del ordenamiento; y, la segunda, principal, más no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa, por lo que la existencia de un ordenamiento tributario, participe de las características de todo ordenamiento jurídico, es producto de la juridificación del fenómeno tributario y su conversión en una realidad normada, y tal ordenamiento público constituirá un sistema de seguridad jurídica formal o de “seguridad a través del Derecho”.”

57. Por las mismas razones, **debe declararse la invalidez de los artículos 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Río, ambos del Estado de Querétaro para el ejercicio fiscal 2021**, pues si bien no remiten a la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, lo cierto es que ninguna de las dos normas contienen los elementos mínimos para brindar certeza a los contribuyentes, consistentes en **la base gravable del “derecho por alumbrado público” ni la tasa o cuota sobre la que se cobrará**, y dejan su determinación al Municipio, mediante el convenio celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, lo que resulta violatorio de los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica.
58. Derivado de lo anterior, al haberse declarado la invalidez de los preceptos impugnados por los motivos expuestos, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos planteados por la accionante, tendentes a evidenciar que los mismos son contrarios a otros principios constitucionales<sup>15</sup>.
59. Ahora bien, resulta necesario hacer un análisis por separado **del artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo**, Querétaro, para el ejercicio Fiscal 2021, que también fue tildado de inconstitucional por la promovente, en virtud que su redacción es distinta a los analizados con anterioridad, como se aprecia enseguida:

**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PEDRO ESCOBEDO, QUERÉTARO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021**

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

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

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

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

El pago del derecho de alumbrado público se enterará mensualmente.

COEFICIENTE	FACTOR
A	0.20
B	0.15
C	0.0001
D	0.0035

Ingreso anual estimado por este artículo \$160,000,000”.

60. Como se puede advertir de la lectura del artículo, en su primer párrafo también se señala que en la determinación del derecho se observará lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, **en relación a que para su cobro se atienda a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad**, lo cual actualiza la misma violación al **principio de legalidad** identificada en los artículos analizados previamente, al dejar margen al municipio para determinar la forma de cobrar el derecho mediante la celebración del convenio con el órgano citado y, adicionalmente, genera inseguridad jurídica para los sujetos del citado derecho, que no saben a qué atenerse.

<sup>15</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 .

61. No obstante, a diferencia de los artículos analizados en la primera parte de este considerando, el que nos ocupa, sí establece los **elementos del derecho de alumbrado público**, conforme a los estándares establecidos por este Alto Tribunal, pues identifica al **objeto** (la prestación del servicio de alumbrado público), la **base** (el resultado de sumar el coeficiente “A” por el número de M2 de terreno, más el coeficiente ‘B’ multiplicado por el número de M2 de superficie construida, más el coeficiente ‘C’ multiplicado por el valor catastral del inmueble más el coeficiente ‘D’ multiplicado por el valor catastral de los inmuebles de uso industrial, comercial o de servicio.) y la **época de pago** (mensualmente).
62. Sin embargo, de la lectura del artículo transcrito también se desprende que la liquidación del importe por el derecho de alumbrado público será calculado a cada propietario o poseedor de predios, de acuerdo con la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble.
63. Ahora bien, debe recordarse que en la configuración de los *derechos*, como en la de cualquier tributo, se debe cumplir con los principios tributarios previstos en la Constitución Federal, pero siempre atendiendo a sus particularidades.
64. De esta manera, como se desprende de 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.”**<sup>16</sup>, para la determinación de la cuota correspondiente en el caso de los derechos, no pueden tomarse en cuenta elementos que reflejen la capacidad contributiva del gobernado –lo que resulta posible en el caso de los impuestos– sino que debe tomarse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y, además, las cuotas deben ser fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.
65. En ese sentido, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 18/2012** y, de manera reciente, las **acciones de inconstitucionalidad 101/2020 y 21/2020**, este Tribunal Pleno reiteró que, como se ha señalado por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>17</sup>, para la cuantificación de las cuotas en el caso de los derechos por servicio, 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.**
66. De lo contrario, se vulnerarían 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**; siendo que los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.
67. Por otro lado, al fallarse la **acción de inconstitucionalidad 28/2019**<sup>18</sup>, en sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve, este Tribunal Pleno declaró 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, **por violentar los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.**
68. En ese asunto, la norma analizada establecía la cuota que debía pagarse por concepto de los derechos de instalación, mantenimiento y conservación del servicio de alumbrado público, a partir del **destino** del inmueble, lo que se estimó contrario al principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que no se atendía al costo real del servicio proporcionado por el Municipio, sino a la capacidad económica del contribuyente, pues se establecía que ese derecho sería calculado a partir del número de metros del predio, del tipo de destino (residencial, comercial, industrial o turístico) así como de la zona económica en la que se encontrara (primer cuadro de la cabecera municipal, zonas residenciales o turísticas y colonias o barrios populares).
69. Tomando en cuenta las consideraciones sustentadas en los precedentes mencionados, se concluye que el hecho de que la legislatura local hubiese establecido para la cuantificación de las cuotas del derecho por servicio de alumbrado público 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 destino y tipo de predio, genera que las normas impugnadas sean

<sup>16</sup> Registro 196934. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo VII, Enero de 1998; Pág. 41.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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

inconstitucionales. Bajo tal razonamiento, procede **declarar la invalidez** del artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Querétaro, para el ejercicio Fiscal 2021, por transgredir el principio de proporcionalidad y equidad tributaria

70. **SÉPTIMO. Efectos.** En razón de lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el diverso 73, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos** a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Querétaro.
71. En virtud que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, **se vincula al Congreso del Estado de Querétaro** para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad detectadas en este fallo.
72. Asimismo, **deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados**, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

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 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros, 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Peñamiller, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Río, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tolimán, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte, de conformidad con lo expuesto en el considerando sexto de esta decisión

**TERCERO.** La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Querétaro y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando séptimo de esta determinación.

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

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

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

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la precisión de las normas impugnadas y a las causales de improcedencia.

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

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

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por violar los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, Franco González Salas, Aguilar Morales con precisiones en que, salvo los preceptos de los Municipios de Pedro Escobedo y San Juan del Río, se violan los principios de equidad y proporcionalidad tributarias, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo el artículo del Municipio de Pedro Escobedo, que viola los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, con argumentos adicionales en cuanto a la época de pago, Ríos Farjat con precisiones en el artículo del Municipio de Pedro Escobedo, Pérez Dayán por violar los principios de proporcionalidad y equidad tributarias y con precisiones en cuanto a la determinación del costo del servicio y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por violar los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez de los artículos 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros, 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de

Peñamiller, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, 26, en su porción normativa "De conformidad a lo establecido en el Capítulo Cuarto, del Título Cuarto de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, por el gasto por servicio de Alumbrado Público, así como los gastos generados por la construcción, operación, mantenimiento y reparación de las obras e instalaciones requeridas para la prestación del servicio municipal de alumbrado público, así como la ejecución de los proyectos correspondientes y de cualquier trabajo relacionado con dicho servicio, conforme a lo establecido por el reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en materia de Aportaciones y que le provoque al Municipio de San Juan del Río, Qro., llevar dicho servicio a cada persona física o moral, beneficiados de manera directa e indirecta, se causaran y pagaran derecho por Alumbrado Público", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Río, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tolimán, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se expresó unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por violar los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, Franco González Salas, Aguilar Morales con precisiones en que, salvo el precepto del Municipio de San Juan del Río, se violan los principios de equidad y proporcionalidad tributarias, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con argumentos adicionales en cuanto a la época de pago, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán por violar los principios de proporcionalidad y equidad tributarias y con precisiones en cuanto a la determinación del costo del servicio y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por violar los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez de los artículos 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro y 26, en su porción normativa "de acuerdo con lo que establezca el convenio que para tal efecto se celebre con la Comisión Federal de Electricidad", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Río, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Querétaro, 2) vincular al Congreso del Estado a abstenerse de incurrir en lo futuro en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados sobre normas generales de vigencia anual y 3) determinar que la presente sentencia deberá notificarse a todos los municipios involucrados, pues son las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos que contienen las disposiciones invalidadas.

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

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

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

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dieciséis fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 16/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del treinta de agosto dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de enero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 16/2021, FALLADA EN SESIÓN DE TREINTA DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO.**

Coincido con la declaratoria de invalidez de los artículos **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros, **28** de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Peñamiller, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, **28** de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Río, **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan y **26** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tolimán, Querétaro, todos del Estado de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021; sin embargo, desde mi punto de vista, la violación que se actualiza es a los principios de **proporcionalidad y equidad tributarias** y no a los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica como lo sostuvo la mayoría de las y los Ministros integrantes del Pleno.

Para exponer mi postura es necesario transcribir, a manera de ejemplo, el contenido de uno de los artículos impugnados, mismo que, de manera general, es coincidente con todos los demás que se controvirtieron:

***“Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros, Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2021.***

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

De lo transcrito se advierte que las normas disponen, en esencia, dos aspectos:

- Que la recaudación del derecho se lleve a cabo mediante la firma de un convenio con la Comisión Federal de Electricidad, es decir, el pago de esa contribución no se realiza directamente en las oficinas de los Ayuntamientos, sino mediante el cargo respectivo en los recibos de consumo de energía eléctrica que expida la comisión a sus usuarios, tal como lo autoriza el artículo 116 de la mencionada Ley de Hacienda, al establecer *“Los ayuntamientos están facultados para determinar la forma del cobro de este derecho, siendo de manera directa, previéndose en la correspondiente Ley de Ingresos o mediante el convenio que establezcan con la Comisión Federal de Electricidad”*; y,
- Que el derecho de alumbrado público se determine conforme la Ley de Hacienda de los Municipios de Querétaro, es decir, conforme el sistema diseñado en esta ley.

En ese sentido, considero que el análisis de los elementos de la contribución debe centrarse en lo que dispone la señalada Ley de Hacienda de los Municipios de Querétaro, en su artículo 117<sup>1</sup>, del cual se advierte que los derechos de alumbrado público atienden a elementos ajenos al costo que representa para el Municipio prestar ese servicio, tales como superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio y valor catastral del inmueble.

<sup>1</sup> ***Artículo 117.*** Para el caso que la Ley de Ingresos del Municipio sea omisa o el Ayuntamiento así lo acuerde, la dependencia encargada de las finanzas públicas correspondiente, establecerá la liquidación del importe de este derecho conforme a lo siguiente:

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

- Coeficiente expresado en días de Salario Mínimo de la Zona, por metro cuadrado, aplicado por predio a la superficie del terreno.
- Coeficiente expresado en días de Salario Mínimo de la Zona, por metro cuadrado, aplicado por predio a la superficie construida.
- Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio sobre la base del valor catastral del mismo para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al cinco por ciento de la superficie del terreno.
- Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio sobre la base el (sic) valor catastral del mismo para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicios. Se excluyen de este cargo a aquellos predios de uso mixto habitacional comercial o habitacional artesanal cuyo avalúo catastral no exceda el equivalente a 6000 días de Salario Mínimo de la Zona.

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

Se define el valor de los coeficientes así:

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

Debido a lo anterior, considero que las leyes impugnadas vulneran los principios de proporcionalidad y equidad en materia de derechos, toda vez que para la cuantificación de las cuotas del derecho por servicio de alumbrado público, el legislador local tomó en consideración aspectos que nada tienen que ver con el costo que le representa al Municipio prestar ese servicio; por el contrario, adoptó un procedimiento que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado inconstitucional, consistente en graduar el monto de los derechos a partir de la dimensión de los inmuebles, de sus construcciones, de su destino, e inclusive, de su valor catastral.

Estas razones sostienen mi voto concurrente donde sostengo que la invalidez de las normas debió ceñirse a la metodología mencionada.

Atentamente

Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, formulado en relación con la sentencia del treinta de agosto de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 16/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de enero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

#### **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 16/2021.**

En sesión celebrada el treinta de agosto de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, analizó diversas normas de Leyes de Ingresos de varios Municipios del Estado de Querétaro para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, relacionadas con el derecho por el servicio de alumbrado público, las cuales fueron publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte.

En el Considerando Sexto se analizaron las normas impugnadas. En un primer aspecto, se invalidaron los artículos 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros; 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Peñamiller; 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles; 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín; 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan; y, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tolimán, por violación al principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica, ya que referían en forma genérica que se debía atender a la Ley de Hacienda de los Municipios de Estado en relación a que para su cobro se atendería a la firma del convenio celebrado con la Comisión Federal de Electricidad. Asimismo, se declaró la invalidez de los artículos 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Río, al considerar que, si bien no remitían a la Ley de Hacienda, no contenían los elementos mínimos para la cuantificación del derecho por el servicio de alumbrado público y dejaban su determinación al Municipio, mediante el convenio celebrado con la Comisión Federal de Electricidad. Finalmente, también se invalidó el artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Querétaro, para el ejercicio Fiscal 2021, por transgredir los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, al tomar en cuenta elementos o aspectos que nada tienen que ver con el costo que le representa al municipio prestar dicho servicio, como lo son, la superficie del terreno o construcción, uso o destino del predio y el valor catastral del inmueble.

**Compartí** las consideraciones y la conclusión de declarar la invalidez de los artículos 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Río y del diverso 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Querétaro, para el ejercicio Fiscal 2021; pues, en efecto, los dos primeros preceptos no contienen los elementos esenciales de la contribución, sino que refieren de manera genérica, que el derecho se causará y pagará de acuerdo a lo que se establezca en el convenio celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, lo que resulta violatorio del principio de legalidad y, en cuanto al último, relativo al Municipio de Pedro Escobedo, a pesar de que esta norma remite a la Ley de Hacienda para efectos del cobro, sí determina cómo será calculado el derecho, sin embargo, al igual que la Ley Hacendaria, lo hace en función de aspectos ajenos (superficie del terreno o construcción, uso o destino del predio o el valor catastral del inmueble), siendo evidente que vulnera los principios de proporcionalidad y equidad tributarios.

Sin embargo, **no coincido** con la posición mayoritaria<sup>1</sup> del Pleno respecto de las consideraciones que sustentan la invalidez de los artículos 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros; 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Peñamiller; 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles; 26

<sup>1</sup> Conformada por los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Con voto en contra del Ministro Laynez Potisek.

de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín; 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan; y, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Toluca, por estimarlos contrarios del derecho a la seguridad jurídica y del principio de legalidad tributaria, por no prever la base gravable del "derecho por alumbrado público" ni la tasa o cuota sobre la que se cobrará y permitir al ente municipal cobrar ese derecho con base en la firma del convenio que se formule con la Comisión Federal de Electricidad, al establecer que: *para la determinación del derecho de alumbrado público deberá atenderse a la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro en relación a que para su cobro se atiende a la firma del convenio celebrado con la Comisión Federal de Electricidad*, pues estimo que la inconstitucionalidad de estas normas se actualiza por **razones distintas**, las cuales me permito exponer a continuación.

En mi opinión, si bien es cierto que las normas aludidas señalan que en la determinación del derecho de alumbrado público se deberá atender a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en relación con que para su cobro se atiende a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad, considero que esta última referencia únicamente alude a la forma en la que se realizará el cobro o recaudación y no a la determinación o cálculo del derecho.

Al respecto, es importante mencionar que La Ley de Hacienda mencionada, en el apartado relativo al servicio de alumbrado público<sup>2</sup>, también hace distinción, por un lado, entre la forma de cobro o recaudación (artículo 116) -que puede ser directa o mediante el convenio que establezcan con la Comisión Federal de Electricidad- y la manera en la que se liquidará o calculará el derecho (artículo 117).

Incluso, esta **interpretación** se confirma en la medida en que en el caso de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo -también impugnada- no obstante que establece que deberá atenderse a la Ley de Hacienda en lo concerniente a la forma en la que se realizará el cobro, mediante el convenio que establezcan con la Comisión Federal de Electricidad, posteriormente prevé la mecánica en la que se calculará el derecho.

Por otro lado, el artículo 117 de la misma Ley Hacendaria indica que para el caso de que la Ley de Ingresos del Municipio sea omisa -como sucede en las legislaciones aludidas- o el Ayuntamiento así lo acuerde, la dependencia encargada de las finanzas públicas correspondiente establecerá la liquidación del importe de ese derecho y desarrollará la forma en la que será calculado previendo, en éste y los diversos 115 y 118, los elementos de la contribución, ya que describe quiénes serán los sujetos obligados (artículo 115), así como la forma en que se cobrará el tributo (artículos 117 y 118).

En ese orden de ideas, **difiero de la conclusión** de que las normas impugnadas de los Municipios de **Landa de Matamoros, Peñamiller, Pinal de Amoles, San Joaquín, Tequisquiapan y Toluca vulneran el principio de legalidad** al no prever ni la base gravable del "derecho por alumbrado público" ni la tasa o cuota sobre la que se cobrará y deja su determinación al Municipio, mediante el referido convenio con la Comisión Federal de Electricidad.

## <sup>2</sup> LEY DE HACIENDA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO

### Capítulo IV

#### Del servicio de alumbrado público.

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

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

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

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

- Coeficiente expresado en días de Salario Mínimo de la Zona, por metro cuadrado, aplicado por predio a la superficie del terreno.
- Coeficiente expresado en días de Salario Mínimo de la Zona, por metro cuadrado, aplicado por predio a la superficie construida.
- Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio sobre la base del valor catastral del mismo para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al cinco por ciento de la superficie del terreno.
- Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio sobre la base el (sic) valor catastral del mismo para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicios. Se excluyen de este cargo a aquellos predios de uso mixto habitacional comercial o habitacional artesanal cuyo avalúo catastral no exceda el equivalente a 6000 días de Salario Mínimo de la Zona.

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

Se define el valor de los coeficientes así:

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

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

**Para mí**, como las normas son omisas en establecer los elementos y la mecánica para el cálculo del tributo habilitan la aplicación de lo dispuesto en la Ley Hacendaria que prevé que el cálculo del importe por el derecho de alumbrado público se realice a partir de la superficie del terreno, superficie de la construcción, uso o destino del predio (industrial, comercial o de servicios) y valor catastral del inmueble (artículo 117).

En ese sentido, como para la cuantificación de las cuotas del derecho por servicio de alumbrado público en estos Municipios se atiende a elementos o aspectos que nada tienen que ver con el costo que le representa al municipio prestar dicho servicio, como lo son la **superficie del terreno o construcción, el uso o destino del predio o valor catastral del inmueble** (lo que, en todo caso, refleja la capacidad contributiva del gobernado), arribo a la conclusión de que las normas impugnadas **transgreden los principios tributarios de proporcionalidad y equidad tributarios** que deben regir al fijar los derechos por servicios.

Por tanto, si bien comparto que los artículos impugnados de los Municipios de **Landa de Matamoros, Peñamiller, Pinal de Amoles, San Joaquín, Tequisquiapan y Tolimán** deben invalidarse, considero que su inconstitucionalidad deriva de **estas razones distintas**.

Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Luis María Aguilar Morales, formulado en relación con la sentencia del treinta de agosto de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 16/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de enero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

#### **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 16/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesión celebrada el treinta de agosto de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 16/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversos artículos contenidos en leyes de ingresos de municipios del Estado de Querétaro para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno<sup>1</sup>, publicadas en el periódico oficial local el veinticuatro de diciembre de dos mil veinte. Estas normas establecen derechos por el servicio de alumbrado público.

Al respecto, la mayoría se pronunció por la invalidez de los artículos 26 de las Leyes de Ingresos de los Municipios Landa de Matamoros, Peñamiller, Pinal de Amoles, San Joaquín, Tequisquiapan, Tolimán y San Juan del Río, así como del diverso 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, todas del Estado de Querétaro para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, al considerar que son violatorias de los **principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica**, tutelados por los artículos 31, fracción IV y 16 de la Constitución General. Lo anterior, en virtud de que no establecen los elementos del tributo.

Por otra parte, la mayoría declaró la invalidez del artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Querétaro para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, al estimar que transgrede los **principios de proporcionalidad y equidad tributarias**, previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General porque establece que para la determinación del derecho se atenderá a elementos que no guardan relación con el costo que representa al Estado la prestación del servicio, generando que quienes reciban la misma prestación paguen distintos montos.

Si bien coincido con la declaratoria de invalidez de las normas impugnadas, respetuosamente me aparto de las consideraciones que la justifican por lo que se refiere a algunos artículos. Lo anterior, porque sostengo que las leyes relativas a los Municipios de Landa de Matamoros, Peñamiller, Pinal de Amoles, San Joaquín, Tequisquiapan, Tolimán y Pedro Escobedo son contrarias a los principios de **proporcionalidad y equidad tributarias**, al establecer que el derecho será calculado a cada propietario o poseedor de predios, de acuerdo con la superficie del terreno, de la construcción; el uso, destino o valor catastral del inmueble. Mientras que las de los Municipios de Querétaro y San Juan del Río son violatorias de los principios de **legalidad tributaria y seguridad jurídica** porque no contienen los elementos mínimos para determinar con precisión los derechos a cargo del particular.

De esta manera, formulo el presente voto concurrente para desarrollar las razones por las cuales defiendo esta postura.

<sup>1</sup> Específicamente, se impugnaron los artículos 26 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Landa de Matamoros, Peñamiller, Pinal de Amoles, San Joaquín, Tequisquiapan, Tolimán, San Juan del Río y 28 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Pedro Escobedo y Querétaro, todas del Estado de Querétaro para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

## I. Consideraciones de la mayoría.

Por principio de cuentas, es importante exponer las consideraciones de la sentencia.

En primer lugar, esta se pronuncia respecto a las Leyes de Ingresos de los Municipios de Landa de Matamoros, Peñamiller, Pinal de Amoles, San Joaquín, Tequisquiapan, Tolimán, Querétaro y San Juan del Río impugnadas. Al respecto, sostiene que establecen normas que resultan violatorias del principio de **legalidad tributaria**, visto que no prevén la base gravable, tasa o cuota del derecho, delegando a la autoridad municipal su determinación mediante un convenio con la Comisión Federal de Electricidad.

Sin que obste a lo anterior que el artículo 117 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro establezca una base gravable para el caso de que la Ley de Ingresos del Municipio sea omisa o el Ayuntamiento así lo acuerde, pues queda al arbitrio del órgano municipal la aplicación de dicha "*base opcional*". De esta manera, también se consideró actualizada una violación al derecho de seguridad jurídica, atento a que el contribuyente no tiene certeza respecto a qué atenerse.

En segundo término, la sentencia se refiere al artículo impugnado de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo. Al respecto, concluye que su primer párrafo es contrario al principio de legalidad tributaria porque remite a la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en relación con que para el cobro del derecho se atenderá al convenio suscrito con la Comisión Federal de Electricidad, lo que permite al municipio determinar la forma de cobrar el derecho y genera inseguridad jurídica a los contribuyentes.

Por otra parte, agrega que, a diferencia de los artículos analizados en primer término, la norma desarrolla los elementos del derecho. Sin embargo, para su cuantificación toma en cuenta aspectos que nada tienen que ver con el costo que le representa al municipio prestar ese servicio, lo que resulta violatorio del principio de proporcionalidad y equidad tributaria.

En esas condiciones, se declara la invalidez de todas las normas impugnadas.

## II. Motivos de la concurrencia.

Expresadas las consideraciones que respaldan la sentencia, debo precisar que coincido plenamente con aquellas que sustentan la inconstitucionalidad de los artículos 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Río, todas del Estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, por lo que en el presente voto no me ocuparé de tales aspectos.

En cambio, disiento de aquellas que justifican la invalidez de los artículos 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros; 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Peñamiller; 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles; 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín; 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tolimán, todas del Estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, tal como expongo a continuación.

En este punto, estimo conveniente desarrollar el contenido de las normas que serán materia del presente voto, a saber, los artículos 26 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Landa de Matamoros, Peñamiller, Pinal de Amoles, San Joaquín, Tequisquiapan y Tolimán, cuyo contenido es casi idéntico, por lo que a continuación transcribo uno de ellos a manera de ejemplo:

### **Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros**

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

Ingreso anual estimado por este artículo \$612,265.00

De la anterior reproducción se advierte que las normas distinguen entre la **determinación** y el **cobro** del derecho por alumbrado público. Por un lado, señala que para la *determinación* del mismo se atenderá a lo dispuesto por la Ley de Hacienda de los Municipios local y, por otro, que su *cobro* se realizará conforme al convenio suscrito con la Comisión Federal de Electricidad. Entonces, resulta necesario diferenciar entre estos dos aspectos técnico-fiscales.

En materia fiscal, la *determinación* es el acto mediante el cual el sujeto pasivo reconoce la realización de un hecho generador que le es imponible o la constatación por parte de la autoridad de la referida actualización, imputable a uno o varios sujetos pasivos. En ambos casos, se procede a la valoración de la base y la aplicación de la tasa o alícuota ordenada por la ley, a fin de cuantificar el adeudo<sup>2</sup>. Por otra parte, el *cobro* se refiere al acto mediante el cual se realiza el pago por parte del sujeto pasivo, mediante la recepción o gestión que hace la autoridad.

<sup>2</sup> Respecto al concepto de la determinación, De la Garza refiere que es "*el acto o conjunto de actos mediante los cuales la disposición de la ley se particulariza, se adapta a la situación de cada persona que pueda hallarse incluida en los presupuestos fácticos previstos*". Véase Francisco De la Garza S. Derecho Financiero mexicano. 28ª ed. México: Porrúa; 2008, p. 555.

Al respecto, es importante destacar que el artículo 116 de la Ley de Hacienda Municipal local<sup>3</sup> establece que los Ayuntamientos, de manera directa, están facultados para determinar **la forma del cobro** del derecho por el servicio de alumbrado público. Asimismo, desarrolla que será de acuerdo con lo previsto en sus leyes de ingresos o mediante el convenio que suscriban con la Comisión Federal de Electricidad.

Adicionalmente, el artículo 117 de dicha Ley de Hacienda Municipal<sup>4</sup> establece que, si las leyes de ingresos municipales son omisas, o bien, si el órgano exactor del ayuntamiento así lo acuerda, la liquidación del importe del derecho debe realizarse en los términos de ese numeral.

Conforme a lo anterior, puede concluirse que las normas en cuestión ejercen la facultad contenida en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro consistente en determinar la forma de recaudación del derecho (cobro). Sobre este aspecto, disponen que en el convenio con la Comisión Federal de Electricidad se definirá la forma para el cobro efectivo del derecho, no así los elementos esenciales del mismo. En cambio, para la determinación del derecho, es claro que debe estarse a lo dispuesto en el artículo 117 referida la Ley de Hacienda de los Municipios.

Por estas razones, a diferencia de la mayoría, estimo que las normas relativas a los municipios de Landa de Matamoros, Peñamiller, Pinal de Amoles, San Joaquín, Tequisquiapan y Tolimán no vulneran el principio tributario de legalidad.

Las normas de que se trata contienen todos los elementos necesarios para la determinación del tributo, en tanto remiten a la Ley de Hacienda de los Municipios, cuyo artículo 117 dispone que: **i)** los sujetos son cada propietario o poseedor de predios; **ii)** el objeto es la prestación del servicio de alumbrado público; **iii)** la base es la suma y multiplicación de diversos conceptos que ahí se identifican; y **iv)** la época de pago es mensual o anual.

Con todo, coincido con la declaratoria de invalidez de estas normas, en atención a que el artículo 117 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro desatiende los principios tributarios de proporcionalidad y equidad. Lo anterior, ya que el derecho que establece tiene una base ajena al costo que representa al Estado la prestación del servicio de alumbrado público. Específicamente, la superficie del terreno, de la construcción; el uso o destino del predio y el valor catastral del inmueble. De ahí que no se cobre la misma cuota a quienes reciben el mismo servicio.

En consecuencia, como adelanté, no coincido con la causa por la cual la sentencia de la presente acción de inconstitucionalidad declaró la invalidez de los artículos 26 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Landa de Matamoros, Peñamiller, Pinal de Amoles, San Joaquín, Tequisquiapan y Tolimán, en tanto estimo que estas **transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributarias**.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldivar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Presidente Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, formulado en relación con la sentencia del treinta de agosto de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 16/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de enero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

<sup>3</sup> **Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro**

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

<sup>4</sup> **Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro**

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

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

a) Coeficiente expresado en días de Salario Mínimo de la Zona, por metro cuadrado, aplicado por predio a la superficie del terreno.  
 b) Coeficiente expresado en días de Salario Mínimo de la Zona, por metro cuadrado, aplicado por predio a la superficie construida.  
 c) Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio sobre la base del valor catastral del mismo para aquellos inmuebles que tengan una superficie construida mayor al cinco por ciento de la superficie del terreno.  
 d) Coeficiente expresado en un número que se aplicará por predio sobre la base el (sic) valor catastral del mismo para aquellos inmuebles en donde se realicen actividades industriales, comerciales o de servicios. Se excluyen de este cargo a aquellos predios de uso mixto habitacional comercial o habitacional artesanal cuyo avalúo catastral no exceda el equivalente a 6000 días de Salario Mínimo de la Zona. La base del derecho por servicio de alumbrado público será el resultado de sumar el coeficiente "A" por el número de metros cuadrados del terreno, más el coeficiente "B" multiplicado por el número de metros cuadrados de superficie construida, más el coeficiente "C" multiplicado por el valor catastral del inmueble; cuando se trate de inmuebles de uso industrial, comercial o de servicios, se sumará adicionalmente el coeficiente "D" multiplicado por el valor catastral del inmueble, resultando la cantidad anual a pagar, pudiendo cobrar en forma mensual, bimestral o anual.

Se define el valor de los coeficientes así:

COEFICIENTE

VALOR DEL COEFICIENTE  
EXPRESADO EN VSMGZ

A  
B  
C  
D

0.2  
0.15  
0.0001  
0.0035"