

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
18/2018**

**ACCIONANTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ

SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelve las acción de inconstitucionalidad 18/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a través de la cual se impugnan preceptos de las leyes de ingresos de los municipios de San José de Gracia, Aguascalientes, Calvillo, Jesús María, Tepezalá, Rincón de Romos, San Francisco de los Romo, Asientos, Pabellón de Arteaga y El Llano, todos del Estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal 2018.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación.** Por escrito presentado el veintidós de enero de dos mil dieciocho¹ ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las normas que se señalan para el ejercicio fiscal 2018:

- a) Artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de San José de Gracia, Aguascalientes;
- b) Artículo 94 de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes;
- c) Artículo 47 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calvillo, Aguascalientes;
- d) Artículo 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes;

¹ Fojas 1 a 25 del expediente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

- e) Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepezalá, Aguascalientes;
- f) Artículo 64 de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos, Aguascalientes;
- g) Artículo 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes;
- h) Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Asientos, Aguascalientes;
- i) Artículo 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pabellón de Arteaga, Aguascalientes, y;
- j) Artículo 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Llano, Aguascalientes.

2. **Conceptos de invalidez.** Al respecto, se plantearon un concepto de invalidez en el que se señaló, en esencia, que los numerales impugnados establecen una contribución a la que se otorga la naturaleza jurídica de “derecho” por la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes de los municipios; no obstante que, materialmente, constituye un “impuesto” al tomar como base el consumo de energía eléctrica de cada usuario y, por lo tanto, violar los principios de seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad tributaria, en los términos que se sintetizan a continuación:

a) A partir de los principios de seguridad jurídica y legalidad una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que le son reconocidas, por lo que actuar fuera del marco que regula su actuación hace nugatorio el estado constitucional democrático de derecho.

b) El artículo 31, fracción IV, constitucional consagra los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad que debe observar el legislador al establecer una contribución y que deberá contener las características de sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago. No obstante, dependiendo del tipo de tributo, el legislador podrá presentarlos de distinta forma, pero no podrá desnaturalizarlos de su esencia.

c) Las contribuciones denominadas “derechos” tienen como objeto imponible la actuación del Estado a través del régimen de servicio

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

público, o bien, a través del uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación; mientras que en el caso de “impuestos” el hecho imponible se constituye por actos o hechos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público como tal, ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

d) En razón de las diferencias entre contribuciones, los artículos impugnados vulneran los principios constitucionales de referencia al prever una contribución denominada “derecho” cuando realmente se trata de un “impuesto” por el cobro de energía eléctrica al tener como base el consumo total de energía eléctrica por parte de los sujetos del derecho por el servicio de alumbrado público equivalente al 10% sobre el importe de facturación.

e) La base imponible toma como parámetro el consumo de energía eléctrica que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad que denotan la capacidad contributiva que es ajena a la actividad del ente público.

f) El artículo 115 constitucional prevé que el municipio tendrá a su cargo la prestación del servicio público de alumbrado, lo que no implica la habilitación constitucional para cobrar contribuciones por el consumo de energía eléctrica que dispone el diverso 73, fracción XIX, numeral 5, inciso a.

g) La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en la acción de inconstitucionalidad 23/2005 que las contribuciones a las que se otorga naturaleza jurídica de derecho, cuyo hecho imponible es la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio con base en el consumo que los habitantes realicen sobre el suministro de energía eléctrica, revela que la base gravable se encuentra relacionada con un hecho imponible que no corresponde a la actividad del ente público.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

h) Las normas impugnadas son inconstitucionales tal como lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 23/2006, 22/2012 y 9/2013, en las que el Tribunal Pleno declaró inconstitucionales los artículos 38 y 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calvillo, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2006; 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Asientos, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2012, y; 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de San José de Gracia, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2013, respectivamente, por denominar a la contribución “derecho” cuando se trataba de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, en términos similares a aquellos cuya inconstitucionalidad se solicita en el presente medio de control constitucional.

i) Aun cuando la redacción de la norma de entonces, ahora es distinta, lo cierto es que no cambia su sentido normativo, porque establece el cobro del servicio de alumbrado público con base en el importe que se genera por el consumo de energía eléctrica, a partir de lo cual el legislador local incumple con la obligación constitucional de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos que reconoce el artículo 1º constitucional.

3. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de veintitrés de enero de dos mil dieciocho², el Presidente de esta Suprema Corte tuvo por recibida la demanda presentada por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y ordenó formar y registrar el expediente 18/2018, así como su turno al Ministro Gutiérrez Ortiz Mena para instruir el procedimiento correspondiente.
4. Consiguientemente, el veinticuatro siguiente³, el Ministro admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes como las entidades que aprobaron, emitieron y promulgaron las normas cuya invalidez se solicita, por lo que les solicitó su informe en un plazo de quince días hábiles. Asimismo, se le dio vista al

² *Ibídem*, foja 60.

³ *Ibídem*, fojas 61 a 63 vuelta.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

Procurador General de la República para la formulación del pedimento correspondiente y, finalmente, requirió al Congreso Local la remisión de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas.

5. **Informe del Poder Ejecutivo.** El Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno y el Secretario General de Gobierno del Estado de Aguascalientes, en representación del Poder Ejecutivo de esa entidad, por escrito recibido el quince de febrero de dos mil dieciocho⁴ en la Oficialía de Partes del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Aguascalientes, presentó los informes requeridos y sostuvo lo que se detalla:
 - a) Es cierto el acto reclamado al Poder Ejecutivo relativo a la promulgación y publicación de los decretos que contienen las normas reclamadas en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, número 25 Extraordinario de veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, lo cual se realizó de conformidad con los artículos 32, 35 y 46, fracción I, de la Constitución Política del estado.
6. El veintiuno de febrero de dos mil dieciocho⁵, el Ministro Instructor tuvo por presentado el informe, únicamente, al Secretario General del Gobierno de Aguascalientes con la personalidad que ostentó y ordenó correr traslado a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la Procuraduría General de la República.
7. **Informe del Poder Legislativo.** A través de escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veintidós de febrero de dos mil dieciocho⁶, la Presidenta de la Mesa Directiva de la Diputación Permanente, con el carácter de representante legal de la legislatura estatal, rindió su informe y expresó los razonamientos que se detallan a continuación:

⁴ *Ibídem*, fojas 101

⁵ *Ibídem*, fojas 516 a 517.

⁶ *Ibídem*, fojas 522 a 530.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

a) El poder legislativo local tiene facultades para emitir las normas combatidas en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5°, último párrafo de la Constitución Federal.

b) El artículo 115 constitucional establece que los municipios estarán a cargo de la prestación del servicio de alumbrado público, por lo que el poder legislativo pudo incluir en los artículos impugnados lo relativo a la prestación y tarifas por concepto de alumbrado público, con la finalidad de velar por la justicia social y el bien común de los ciudadanos del estado, ya que al regularse el servicio municipalizado de alumbrado público se pretende recaudar recursos económicos necesarios que propicien una mejora en la prestación del citado servicio.

c) En atención al principio de contribución al gasto público, el legislador local busca satisfacer las necesidades de la colectividad que se ve beneficiada con la prestación de dichos servicios, en los que el estado sólo actúa como un ente recaudador y prestador de servicios, en donde el único beneficiado es el individuo que dispone la jurisprudencia P./J. 15/2009 **“GASTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE JUSTICIA FISCAL RELATIVO GARANTIZA QUE LA RECAUDACIÓN NO SE DESTINE A SATISFACER NECESIDADES PRIVADAS O INDIVIDUALES”**; por ende, las normas son legales dada la competencia legal para imponer cargas económicas por concepto de alumbrado público municipal.

8. El veintitrés de febrero de dos mil dieciocho⁷, el Ministro Instructor tuvo por recibido el informe del poder legislativo local.
9. **Opinión.** El Procurador General de la República formuló opinión mediante oficio PGR/038/2018 recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el nueve de marzo de dos mil dieciocho⁸, en el que manifiesta, básicamente, que los artículos cuya inconstitucionalidad se demanda deben ser invalidados.

⁷ *Ibidem*, fojas 32 a 533.

⁸ *Ibidem*, fojas 541 a 572.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

10. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de veinte de marzo de dos mil dieciocho, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro Instructor para la elaboración del proyecto de resolución⁹.

II. COMPETENCIA

11. 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 General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible vulneración a diversos principios constitucionales por parte de las leyes municipales discutidas, aprobadas y promulgadas por los poderes ejecutivo y legislativo locales.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

12. Del análisis del escrito presentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se advierte que fueron impugnadas las siguientes normas generales vigentes durante el ejercicio fiscal 2018:

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE GRACIA, AGUASCALIENTES

[...]

ARTÍCULO 22. Las tarifas que se cobrarán por concepto de derechos por servicio de alumbrado público para el año 2018, en aplicación a las fórmulas establecidas en el Capítulo II, del Título Segundo de la Ley de Hacienda del Municipio de San José de Gracia, Aguascalientes, y que corresponden a una causación anual, serán las siguientes:
Son causantes del servicio por concepto de alumbrado público los consumidores de la energía eléctrica del ramo doméstico, comercial e industrial señalados en este artículo, **en un porcentaje equivalente al 10% del consumo total calculado sobre el importe de su**

⁹ *Ibídem*, foja 588.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

facturación que esta genere, el cual deberá ser cobrado en el recibo expedido por la Comisión Federal de Electricidad, que de conformidad son calculados y determinado el costo total del servicio de alumbrado público en base a los siguientes artículos 72 A; 72 B; 72 C; 72 D; 72 E; 72 F; 72 G; 72 H; 72 I; 72 J; 72 K; 72 L y 72 M de la Ley de Hacienda del Municipio de San José de Gracia, Aguascalientes.

Las tarifas o porcentajes aplicables del 10% por concepto de servicio de alumbrado público en el párrafo anterior serán cubiertas en la Dirección de Finanzas o en las instituciones que esta autorice mediante la celebración de convenios respectivos con la Comisión Federal de Electricidad.

Se consideran servicios de alumbrado público, los ingresos que obtenga el Municipio de San José de Gracia, Aguascalientes, y las comunidades de San Antonio de los Ríos, Paredes, Rancho Viejo, Potrero de los López, La Congoja, Amarillas, Tortugas, Boca de Túnel, Túnel de Potrerillo, Santa Elena, San Felipe de Jesús, Potrerillos y otros **por el cobro a los usuarios domésticos, comerciales e industriales del servicio de energía eléctrica descrito en el párrafo siguiente, así como los propietarios o poseedores de predios en la jurisdicción del territorio municipal en la cantidad equivalente al 10% del consumo que estos generen y serán cobrados en el recibo de consumo emitido por la Comisión Federal de Electricidad.**

Son causantes del derecho de alumbrado público en calles, plazas, jardines y los espacios públicos de uso común, los consumidores de energía eléctrica clasificados en las tarifas 1, 2, 3, Om, hs, hsl, ht, htl, 1-15, 1-30, hsr, hs-rf, hs-rm, , ht-r, ht-rf, ht-rm, hm-r, hm-rf, h; hm-rm, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 1991, 3 de abril de 1992, 13 de mayo de 1993, 4 de octubre y 30 de septiembre de 1994 y las que se sigan actualizando a la fecha.

Se otorgarán los siguientes descuentos por los derechos correspondientes al servicio de alumbrado público.

Empresas, comercios e industrias de nueva creación durante el primer año posterior a su apertura del 20%.

1. Empresas, comerciales e industriales con más de un año de apertura del 10% al 20%.
2. En la tarifa habitacional, previo estudio socioeconómico que acredite la incapacidad del pago del causante del 10 al 20%.
3. En todas las tarifas, como apoyo a desastres naturales y humanos del 30 al 90%.

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES, AGUASCALIENTES

[...]

ARTÍCULO 94. En materia de Derechos por Servicio de Alumbrado Público, se aplicarán para el Ejercicio Fiscal 2018, las siguientes disposiciones:

I. Es objeto de este derecho, la prestación del servicio de Alumbrado Público. Se entiende por servicio de alumbrado público, el que el Municipio otorga en vías públicas, avenidas, calles, callejones, andadores, parques, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

II. Son sujetos de este derecho los propietarios o poseedores de predios urbanos, rústicos o en transición, ubicados dentro de la circunscripción territorial que ocupa el Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, **consumidores de energía eléctrica clasificados en las siguientes tarifas:**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

Tarifa 1,
Tarifa 2,
Tarifa 3,
Tarifa OM,
Tarifa HM,
Tarifa HS,
Tarifa HSL,
Tarifa HT,
Tarifa HTL,
Tarifa - 1-15,
Tarifa 1-30,
Tarifa HS-R,
Tarifa HS-RF,
Tarifa HS-RM.

III. **La base de este derecho no podrá exceder de un 10% del importe de energía eléctrica**, mismo que serán recaudados a través del documento que para tal efecto expida la Comisión Federal de Electricidad conforme a los periodos que contemple dicha dependencia en los términos de sus atribuciones.

IV. El derecho de Alumbrado público se causará de acuerdo a lo que se disponga en esta ley de conformidad a la normatividad federal aplicable, y lo que se fundamente y establezca en el convenio que para tal efecto se celebre con alguna de las empresas de Comisión Federal de Electricidad en los términos de sus atribuciones.

V. El municipio podrá celebrar convenio con la compañía o empresa suministradora del servicio de energía eléctrica que en la base a las propuestas que esté presente, considere sea la más viable para el municipio en el cual se establecerá el retomo que no será mayor a 5 días hábiles de conformidad a los periodos establecidos.

VI. Los ingresos que se perciban por este concepto incluyen el consumo de energía eléctrica de las redes de alumbrado público del Municipio, así como la ampliación, instalación, reparación, limpieza y mantenimiento del alumbrado público y luminarias, entre otros.

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALVILLO, AGUASCALIENTES

[...]

ARTÍCULO 47. En materia de servicios de alumbrado público, se observarán para el ejercicio fiscal 2018, las siguientes disposiciones:

I. Por la prestación del servicio de alumbrado público se entenderá la iluminación de las vías públicas, avenidas, calles, callejones, andadores, parques, plazas, jardines y demás espacios de libre circulación.

II. El municipio administrará libremente su hacienda, la cual se formará, de los rendimientos de los bienes que pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. El municipio está facultado para encargarse del alumbrado público, y está investido de personalidad jurídica y maneja el uso de sus servicios para beneficio de la sociedad.

III. Las personas físicas o morales, habitantes o residentes, propietarias o poseedoras de predios, ubicados en las zonas urbanas o rurales, que se beneficien y/o cuenten con al menos un servicio de energía eléctrica

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

dentro de la circunscripción territorial del Municipio, contribuirán al sostenimiento del servicio de alumbrado público a través del pago de los derechos correspondientes. **Son causantes del derecho de alumbrado público los consumidores de energía eléctrica clasificados en las siguientes tarifas:** Tarifa 1, Tarifa 2, Tarifa 3, Tarifa OM, Tarifa HM, Tarifa HS, Tarifa HSL, Tarifa HT, Tarifa HTL, Tarifa 1-15, Tarifa 1-30, Tarifa HS-R, Tarifa HS-RF, Tarifa HS-RM, Tarifa HT-R, Tarifa HT-RF, Tarifa HT-RM, Tarifa HM-R, Tarifa HM-RF H, Tarifa HM-RM.

IV. **La base de este derecho no podrá exceder de un 10% del importe de energía eléctrica**, mismo que serán recaudados a través del documento que para tal efecto expida la Comisión Federal de Electricidad conforme a los periodos que contemple dicha dependencia. V. El derecho de Alumbrado público se causará de acuerdo con lo que se disponga en esta ley, y lo que se fundamente en el convenio que para tal efecto se celebre con alguna de las empresas de Comisión Federal de Electricidad. ·

El municipio podrá celebrar convenio con la compañía o empresa suministradora del servicio de energía eléctrica que en la base a las propuestas que esté presente, considere sea la más viable para el municipio.

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JESÚS MARÍA, AGUASCALIENTES

[...]

ARTÍCULO 50. Son causantes del derecho por concepto de alumbrado público en calles, plazas, jardines y demás lugares de uso común:

I. **Los consumidores de energía eléctrica clasificados en las tarifas** 1, 2, 3, OM, HM, HS, HSL, HT, HTL, 115, 1-30, HS-R, HS-RF, HS-RM, HT-R, HT-RF, HT-RM, HM-R, HM-RF H, HM-RM, publicadas en el Diario Oficial de fecha 31 de diciembre de 1986, 10 de noviembre de 1991, 3 de abril de 1992, 13 de mayo de 1993, 4 de octubre de 1993 y 30 de septiembre 1994.

Los derechos de alumbrado público se cubrirán en un 10% del importe de energía eléctrica de los sujetos obligados al pago de este derecho; los importes que resulten serán recaudados por conducto de la Comisión Federal de Electricidad acondicionando su monto en las facturas de los consumidores. Mensualmente la Comisión Federal de Electricidad presentará estado de cuenta de las aplicaciones al Ayuntamiento para su análisis y aprobación.

II. Las personas físicas o morales, habitantes o residentes, propietarias o poseedoras de predios, construidos o no en las zonas urbanas, rurales o poblaciones del Municipio están obligadas a contribuir para el sostenimiento del servicio de alumbrado público a través del pago de los derechos correspondientes en la forma y términos que se establecen en este Capítulo.

III. Los derechos a que se refiere esta Fracción se causarán en forma anual y se pagarán bimestralmente durante los primeros quince días de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre, en la Tesorería Municipal o en las instituciones que esta autorice la celebración de convenios respectivos.

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEZALÁ, AGUASCALIENTES

[...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

ARTÍCULO 36. Son causantes del derecho por concepto de alumbrado público en calles, Plazas, jardines y demás lugares de uso común:

I. Los consumidores de energía eléctrica clasificados en las tarifas

1, 2, 3, OM, HM, HS, HSL, HT, HTL, 1-15, 1-30, HS-R, HS-RF, HS-RM, HT-R, HT-RF, HT-RM, HM-R, HM-RF H, HM-RM, publicadas en el Diario Oficial de fecha 31 de diciembre de 1986, 10 de noviembre de 1991, 3 de abril de 1992, 13 de mayo de 1993, 4 de octubre de 1993 y 30 de septiembre 1994.

Los derechos de alumbrado público se cubrirán en un 10% del importe de energía eléctrica de los sujetos obligados al pago de este derecho;

los importes que resulten serán recaudados por conducto de la Comisión Federal de Electricidad acondicionando su monto en las facturas de los consumidores. Mensualmente la Comisión Federal de Electricidad presentará estado de cuenta de las aplicaciones al Ayuntamiento para su análisis y aprobación en los casos que el costo de este derecho sobrepase el 1'000,000.00 sólo se cobrará el 1 al millar.

II. Las personas físicas o morales, habitantes o residentes, propietarias o poseedoras de predios, construidos o no en las zonas urbanas, rurales o poblaciones del Municipio están obligadas a contribuir para el sostenimiento del servicio de alumbrado público a través del pago de los derechos correspondientes en la forma y términos que se establecen en este Capítulo.

III. Los derechos a que se refiere esta Fracción se causarán en forma anual y se pagarán bimestralmente durante los primeros quince días de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre, en la Tesorería Municipal o en las instituciones que ésta autorice la celebración de convenios respectivos.

IV. Los contribuyentes podrán optar por pagar este derecho en las oficinas de la Presidencia en cuyo caso deberán hacerlo del primero de enero al 30 de marzo del ejercicio en que se cause y tendrán derecho a descuentos por pago anual.

V. Los importes a pagar serán convenidos por el Municipio de acuerdo al pago del ejercicio inmediato anterior y se podrán autorizar descuentos hasta de un 90% a grandes contribuyentes.

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RINCÓN DE ROMOS, AGUASCALIENTES

[...]

ARTÍCULO 64. En materia de derechos por servicio de alumbrado público, se aplicarán para el Ejercicio Fiscal 2018, las siguientes disposiciones:

Son causantes del derecho por concepto de alumbrado público en calles, plazas, jardines y demás lugares de uso común, **los consumidores de energía eléctrica clasificados en las tarifas** 1, 2,

3, OM, HM, HS, HSL, HT, HTL, 1-15, 1-30, HS-R, HS-RF, HS-RM, HT-R, HT-RF, HT-RM, HM-R, HM-RF H, HM-RM, publicadas en el Diario Oficial de fecha 31 de diciembre de 1986, 10 de noviembre de 1991, 3 de abril de 1992, 13 de mayo de 1993, 4 de octubre de 1993 y 30 de septiembre de 1994.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

Los derechos de alumbrado público se cubrirán en un 10% del importe de energía eléctrica de los sujetos obligados al pago de este derecho; los importes que resulten serán recaudados por conducto de la Comisión Federal de Electricidad, incluyendo su monto en las facturas de los consumidores. Mensualmente la Comisión Federal de Electricidad presentará estado de cuenta de las aplicaciones al Ayuntamiento para su análisis y aprobación.

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO DE LOS ROMO, AGUASCALIENTES

[...]

ARTÍCULO 53. Son causantes del derecho de alumbrado público los consumidores de energía eléctrica clasificados en las siguientes tarifas:

Tarifa 1	Tarifa 2	Tarifa 3	Tarifa OM	Tarifa	HM
Tarifa HS	Tarifa HSL	Tarifa HT	Tarifa HTL	Tarifa	1-15
Tarifa 1-30	Tarifa HS-R	Tarifa HS-RF	Tarifa HS-RM	Tarifa	HT-R
Tarifa HT-RF	Tarifa HT-RM	Tarifa HM-R	Tarifa HM-RFH	Tarifa	HM-RM

1.1. La base de este derecho no podrá exceder de un 10% del importe de energía eléctrica, mismo (sic) que serán recaudados a través del documento que para tal efecto expida la Comisión Federal de Electricidad conforme a los periodos que contemple dicha dependencia.

1.2. El derecho de alumbrado público se causará de acuerdo a lo que se disponga en esta ley, y lo que se fundamente en el convenio que para tal efecto se celebre con alguna de las empresas de Comisión Federal de Electricidad.

El municipio podrá celebrar convenio con la compañía o empresa suministradora del servicio de energía eléctrica que en la base de las propuestas que esté (sic) presente considere sea la más viable para el municipio.

Los ingresos que se perciban por este concepto se destinarán al pago y al mantenimiento de servicio de alumbrado público que proporciona el municipio.

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASIENTOS, AGUASCALIENTES

[...]

ARTÍCULO 35. Son causantes del derecho por concepto de alumbrado público en calles, plazas, jardines y demás lugares de uso común, **los consumidores de energía eléctrica clasificados en las tarifas** 1, 2, 3, OM, HM. HS, HSL, HT, HTL, 1-15, 1-30, HS-R, HS-RF, HS-RM, HT-R, HT-RF, HT-RM, HM-R, HM-RF H. HM-RM, publicadas en el Diario Oficial de fecha 31 de diciembre de 1986, 10 de noviembre de 1991, 3 de abril de 1992, 13 de mayo de 1993, 4 de octubre de 1993 y 30 de septiembre de 1994.

Los derechos de alumbrado público se cubrirán en un diez por ciento del importe de energía eléctrica de los sujetos obligados al pago de este derecho; los importes que resulten serán recaudados por conducto de la Comisión Federal de Electricidad, incluyendo su monto en las facturas de los consumidores. Mensualmente la Comisión Federal de Electricidad presentará estado de cuenta de las aplicaciones al Ayuntamiento para su análisis y aprobación.

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PABELLÓN DE ARTEAGA, AGUASCALIENTES

[...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

ARTÍCULO 31. Para el año 2018 corresponderá a la cantidad de \$3'258,326.00 mismo que se constituye como base gravable para el cobro de los derechos por concepto del servicio.

El número total de usuarios del servicio proyectado para el año 2018 corresponden a quienes se constituyen como los sujetos del derecho por el Servicio de Alumbrado Público.

ARTÍCULO 32. En términos de lo establecido en el Capítulo Primero, del Título Segundo de la Ley de Hacienda del Municipio de Pabellón de Arteaga, Ags., específicamente en sus Artículos 67 a, 67 b, 67 e, 67 d, 67 e, 67 f, 67 g, 67 h y 67 i, las tarifas que se cobrarán por concepto de servicio de alumbrado público para el año 2018 serán aquéllas que resulten de la aplicación a las fórmulas establecidas en el Artículo 67 j (según reforma publicada en el Periódico Oficial del 31 de diciembre del 2006), y que corresponden a una causación anual.

Son causantes del servicio por concepto de alumbrado público los consumidores de la energía eléctrica del ramo industrial y habitacional señalados en el último párrafo de este Artículo en un porcentaje equivalente al 10% del consumo total que este genere, el cual deberá ser cobrado en el recibo expedido por la Comisión Federal de Electricidad.

Las tarifas por concepto de derechos por el servicio de alumbrado público establecidas en el artículo anterior serán cubiertas, en la Tesorería Municipal o en las instituciones que ésta autorice mediante la celebración de los convenios respectivos.

Se faculta al Presidente Municipal y al Tesorero a otorgar los siguientes descuentos por los derechos correspondientes al Servicio de Alumbrado Público. Empresas, comercios e industrias de nueva creación durante el primer año posterior a su apertura: del 50 al 100%.

Empresas, comercios e industrias con más de un año de apertura: del 10 al 60%.

En la tarifa habitacional, previo estudio socioeconómico que acredite la incapacidad de pago del causante: del 10 al 50%.

En todas las tarifas, como apoyo a desastres naturales y humanos: del 30 al 90%.

Se consideran derechos de alumbrado público, los ingresos que obtenga el Municipio por el cobro a los usuarios domésticos, comerciales e industriales del servicio de energía eléctrica descrito en el Artículo siguiente, propietarios o poseedores de predios en la jurisdicción del territorio municipal en la cantidad equivalente al diez por ciento del consumo que estos generen y serán cobrados en los recibos de consumo de la Comisión Federal de Electricidad.

Son causantes del derecho por concepto de alumbrado público en calles, plazas, jardines y demás lugares de uso común, **los consumidores de energía eléctrica clasificados en las tarifas** 1,2,3, om, hs, hsl, ht, htl, 1-15, 1-30, hs-r, hs-rf, hs-rm, ht-r, ht-rf, ht-rm, hm-r, hm-rf, h, hm-rm, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1986, 10 de noviembre de 1991, 3 de abril de 1992, 13 de mayo de 1993, 4 de octubre de 1993 y 30 de septiembre de 1994.

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL LLANO, AGUASCALIENTES [...]

Artículo 43. El costo total del servicio de alumbrado público para el año 2018, se estima en \$4'000,000.00 monto que se constituye como base gravable para el cobro de los derechos por concepto de servicio. El número total de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

beneficiarios del servicio son los usuarios y quienes se constituyen como los sujetos del derecho por el servicio de alumbrado público.

Las tarifas que se cobraran por conceptos de derechos por servicio de alumbrado público para el año 2018 corresponden a una causación anual y serán las siguientes:

Son causantes del servicio por concepto de alumbrado público los consumidores de la energía eléctrica del ramo doméstico, comercial e industrial señalados en este artículo, en un porcentaje equivalente al 10% del consumo total calculado sobre el importe de su facturación que esta genere, el cual deberá ser cobrado en el recibo expedido por la Comisión Federal de Electricidad.

Las tarifas o porcentajes aplicable del 10% por concepto de servicio de alumbrado público en el párrafo anterior serán cubiertas en la tesorería o en las instalaciones que esta autorice mediante la celebración de convenios respectivos con la Comisión Federal de Electricidad.

Se consideran servicios de alumbrado público, los ingresos que obtenga el Municipio de El Llano Aguascalientes, por el cobro a los usuarios domésticos, comerciales e Industriales del Servicio de energía eléctrica descrito en el párrafo siguiente, así como los propietarios o poseedores de predios en la jurisdicción del territorio municipal **en la cantidad equivalente al 10% del consumo que estos generen y serán cobrados en el recibo de consumo emitido por la Comisión Federal de Electricidad.**

Son causantes del derecho de alumbrado público en calles, plazas, jardines y los espacios públicos de uso común, **los consumidores de energía eléctrica clasificados en las tarifas** 1, 2, 3, Om, hs, hsl, ht, Htl, 1-15, 1-30, hsr, hs-rf, ht-rm, hm-r, hm-rm, publicadas en Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 1991, 3 de abril de 1992, 13 de mayo de 1993, 4 de octubre y 30 de septiembre de 1994 y las que se sigan actualizando a la fecha. Se otorgarán los siguientes descuentos por los derechos correspondientes al servicio de alumbrado público:

- A. Empresas, comercios e industrias de nueva creación durante el primer año posterior a su apertura del 20%;
- B. Empresas, comercios e industrias con más de un año de apertura del 10% al 20%.
- C. En la tarifa habitacional, previo estudio socioeconómico que acredite la incapacidad del pago del causante del 10% al 20% y
- D. En todas las tarifas, como apoyo a desastres naturales y humanos del 30 al 90%.

13. Conforme a lo transcrito se advierte que se impugnan los artículos cuya invalidez solicita la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a través de su escrito, salvo en el caso de la Ley de Ingresos del Municipio de Pabellón de Arteaga, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2018; toda vez que, a pesar de haberse señalado como inconstitucional el artículo 31, lo cierto es que del contenido de la acción presentada ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la lectura a dicho ordenamiento, debe precisarse que se demanda la inconstitucionalidad del artículo 32.

IV. OPORTUNIDAD

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

14. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁰ (la “Ley Reglamentaria”) dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.
15. Los decretos mediante los cuales se expidieron las leyes de ingresos de los municipios de San José de Gracia, Aguascalientes, Calvillo, Jesús María, Tepezalá, Rincón de Romos, San Francisco de los Romo, Asientos, Pabellón de Arteaga y El Llano, todas para el ejercicio fiscal 2018, que contienen los artículos impugnados, fueron publicados en el periódico oficial de la entidad el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete.
16. En razón de la situación señalada, el plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del veintitrés de diciembre de dos mil diecisiete al veintiuno de enero de dos mil dieciocho, siendo este último inhábil por corresponder a domingo; por lo tanto, si la demanda se presentó ante este Alto Tribunal el veintidós de enero de dos mil dieciocho, al ser el hábil siguiente al en que feneció el plazo, es evidente su presentación oportuna.

V. LEGITIMACIÓN

17. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por órgano legitimado y por su debido representante, tal como se evidencia en las consideraciones y razonamientos que se detallan en seguida.

¹⁰ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

18. En lo que interesa, el artículo 105, fracción II, inciso g, de la Constitución Federal¹¹ dispone, sustancialmente, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para instar acción de inconstitucionalidad en contra de, entre otras, normas emitidas por las legislaturas estatales.
19. En este sentido, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su Reglamento Interno, corresponde al Presidente de la referida Comisión su representación legal, por lo que si quien suscribe el escrito inicial de la presente acción, es Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo, por parte del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión¹², dicho funcionario está facultado para promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales como acontece en el caso.
20. Todo lo anterior, porque si se tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es un análisis en abstracto, inclusive previo a la aplicación de las normas correspondientes, es inconcuso que tratándose de normas respecto de las que se alega invasión competencial de una autoridad legislativa local a una federal en materia contributiva, tales cuestiones son justiciables a través de este medio de defensa, en tanto las normas emitidas por autoridades incompetentes podrían implicar, desde luego, violación al artículo 16 constitucional respecto a los requisitos que las autoridades deben observar en relación con los actos de molestia que generan en particulares, dentro de los que se encuentra la competencia para ejecutarlos.

¹¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

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

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]

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

[...].

¹² Foja 26 del expediente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

21. En este sentido, si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que las leyes locales impugnadas establecen un tipo de contribución distinto al legislado y que dicha normatividad se emitió invadiendo competencia exclusivamente federal, esa ley puede ser violatoria del principio de seguridad jurídica que tutela el artículo 16 constitucional y, por ende, ante la posibilidad de conculcar principios o derechos fundamentales, es viable que el referido ente cuente con legitimación para defender estos valores inherentes a las personas.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

22. Al no haberse formulado ninguna por las partes ni observarse alguna de oficio, este Pleno considera que no existe obstáculo alguno para proceder al análisis de fondo del asunto.

VII. ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE INVALIDEZ

23. Dado que no se adujeron razonamientos de inconstitucionalidad en contra del procedimiento legislativo y no se advierte violación alguna de oficio, se procede de forma directa al análisis del único concepto de invalidez formulado por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el cual resulta fundado.
24. En efecto, tal como refiere el accionante, las contribuciones por alumbrado público previstos en los numerales impugnados no tienen la naturaleza de derechos como lo propuso el legislador local, sino que, dadas las características que envuelven su configuración necesariamente provocan que, en realidad, se trate de un impuesto que grava directamente el consumo de energía eléctrica.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

25. Los artículos 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a, y 115, fracciones III, inciso b, y IV, inciso c, ambos de la Constitución Federal disponen lo siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX. Para establecer contribuciones:

[...]

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

[...]

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

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

[...]

b) Alumbrado público.

[...]

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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

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

[...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

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

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

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

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

31. Como se advierte, la Constitución Federal precisa los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de contribución:
- a) Tienen su fuente en el poder de imperio del Estado.
 - b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
 - c) Sólo se pueden crear mediante ley.
 - d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios; es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
 - e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.
32. De acuerdo con estas características, la contribución es un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales obtenido por un ente de igual naturaleza (Federación, Estados o Municipios), titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.
33. Una vez fijado el concepto constitucional de contribución o tributo, conviene precisar que éste se conforma de distintas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

34. Dichos elementos esenciales de la contribución, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo, son el sujeto, el hecho imponible, la base imponible, la tasa o tarifa y la época de pago.
35. En relación con lo anterior debe decirse que aun cuando el Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, al objeto, a la base, y a la tasa o tarifa, debe entenderse que el término 'objeto' se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible y, en particular, a su aspecto objetivo, es decir, a la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.
36. Al respecto, el artículo 5° del Código Fiscal de la Federación establece:

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

37. Dichos conceptos pueden explicarse de la manera siguiente:

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

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

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

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.

38. Ahora bien, aun cuando los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, pues se presentan de manera distinta según el tipo de contribución que se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo.
39. Además, de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución Federal, tanto la Federación como el Distrito Federal y cada Estado para sí y para sus municipios, tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.
40. En efecto, el artículo 2° del Código Fiscal de la Federación establece la clasificación de las contribuciones distinguiendo cuatro especies del género contribución, a saber: los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos. Estos conceptos los conceptualiza de la siguiente forma:

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

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

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

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

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

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

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 10.

41. Por otra parte, el artículo 11 del Código Fiscal del Estado de Aguascalientes reconoce como ingresos ordinarios a los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y participaciones y los clasifica de la siguiente forma:

Artículo 11. Los ingresos del Estado se clasifican en ordinarios y extraordinarios.

Son ordinarios los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y participaciones, mismas que cubrirán los gastos normales del Estado.

Son extraordinarios los que se decreten excepcionalmente para cubrir los gastos e inversiones accidentales o especiales del Estado.

Son contribuciones los impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, mismos que podrán generar accesorios, los cuales siguen la suerte de la contribución principal.

Los accesorios de las contribuciones y de los aprovechamientos, son los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el artículo 43 de este Código, los cuales participan de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

la naturaleza de la suerte principal, cuando se encuentren vinculados directamente a la misma.

42. Por otra parte, el código de referencia establece:

ARTICULO 12. Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas y morales, cuya situación coincida con la que la Ley señala, como hecho generador de la obligación tributaria, para cubrir los gastos públicos y demás obligaciones a cargo del Gobierno del Estado.

ARTÍCULO 13. Son derechos las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de servicios administrativos que presta.

43. Específicamente relativo a la contribución “derechos”, la Ley de Hacienda del Estado de Aguascalientes dispone:

ARTÍCULO 71. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

ARTICULO 72. Son sujetos del pago de derechos, las personas físicas y morales tanto de derecho privado como público, que reciban servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, o por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado.

ARTICULO 73. Los derechos se causarán y pagarán en el momento de solicitar o recibir el servicio público, así como de ejercer el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público del Estado, de conformidad con las tarifas que al efecto señale la Ley de Ingresos del Estado.

44. Conforme a lo transcrito, a diferencia de los impuestos que son contribuciones sobre las que, mediante ley, el Estado impone una carga a los gobernados por los hechos o circunstancias que generen sus actividades, los derechos necesariamente implican un hacer del Estado a cambio del pago que, para ello, debe efectuar el particular a fin de obtener el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público (como es el alumbrado público) o por la prestación de un servicio administrativo.
45. Dicho de otro modo, en el caso de derechos, el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado y la base o tasa se fijará en razón del valor o costo que este último determine, tiene el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio que prestará; mientras que en el caso de los impuestos el hecho imponible está constituido por hechos o actos que sin tener una relación directa con la actividad del ente público en los que es relevante, además, la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

recaudarse está o no relacionada con su objeto; ya que, de no ser así, el tipo de contribución se vería distorsionado.

51. Sentado lo anterior, los preceptos impugnados contienen una redacción similar de la que se desprenden las notas características relevantes que se indican:
- a) El objeto del derecho es la prestación del servicio municipal de alumbrado público en calles, plazas, jardines y, en general, cualquier espacio de uso común;
 - b) Los sujetos son los habitantes o residentes dentro de la demarcación de cada municipio y que cuenten con energía eléctrica en sus predios, bajo alguna de las tarifas de consumo que al efecto impone la Comisión Federal de Electricidad.
 - c) La base del impuesto es el consumo particular que los gobernados realizan dentro de sus predios de energía eléctrica;
 - d) La tasa que se aplica a la base es de hasta en un 10%, en algunos casos, y del 10% fija, en otros.
52. Conforme a esto, los elementos previstos en los numerales impugnados corresponden a contribuciones de tipo “impuestos”, en tanto que para cubrir el costo que representa para el municipio la prestación del servicio de alumbrado público en áreas de uso común, utiliza como base el consumo de energía que los habitantes realizan en los predios en que habitan o residen; circunstancia que ninguna relación guarda con el beneficio que gozan fuera de estos en plazas, parques, calles, avenidas, jardines y otros de dominio público. Por lo tanto, propiamente, el legislador estableció un impuesto al consumo “particular” de energía eléctrica y no un derecho por la prestación de un servicio público, entendido como aquél del que todos se favorecen en la misma medida.
53. Así, los preceptos cuya inconstitucionalidad se alega imponen a los contribuyentes el deber de pagar el derecho por alumbrado público en las calles, plazas, jardines y demás lugares de uso común, con base en una

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

cuota establecida para tal efecto, que es del orden de hasta o del 10% sobre el consumo de energía eléctrica que hiciere dicho particular; de lo que se sigue que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del derecho se rompe con el contenido de los artículos en cita, al establecer que la base para el cálculo de este derecho es el importe del consumo que los usuarios domésticos, comerciales e industriales, así como propietarios o poseedores de predios en las jurisdicciones de los territorios municipales cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica.

54. En efecto, el hecho de que la base imponible establezca como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva el consumo de energía eléctrica, implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público del valor de la prestación del servicio público en áreas diversas a las privadas, es decir, de uso común.
55. Sobre el particular debe decirse que, según quedó expuesto, el conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que indica la base debe resolverse en favor del previsto en ésta, pues es el que servirá para el cálculo del tributo que se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya dicho consumo.
56. El anterior razonamiento permite descubrir la verdadera naturaleza de la contribución en análisis, puesto que al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, es dable concluir que se trata de un impuesto, dada la naturaleza de su estructura y no a partir del nombre con el que el legislador las denominó para el ejercicio fiscal 2018.
57. Al respecto, es aplicable la tesis de la Séptima Época sustentada por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro **“TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIENTEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY¹³”.

58. No obstante lo señalado, cabe destacar que la prestación del servicio de alumbrado público es indivisible, lo que genera que el cobro de derechos sólo sea posible a partir de su correcta determinación con base, por supuesto, en los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, respecto de servicios divisibles en los que pueda existir una relación singularizada entre la administración y el usuario y sea posible determinar la relación costo-beneficio para fijar una cuota igual para quienes reciben el mismo servicio.
59. De hecho, precisar en qué grado se beneficia cada individuo de la comunidad por el servicio que se presta resulta complicado, por lo que las legislaturas estatales tienen obligación de buscar alternativas para costear la prestación de los servicios municipales; con independencia de que, por regla general, los servicios que prestan los municipios deben sufragarse a partir de los ingresos que recaudan para la satisfacción de las necesidades colectivas.
60. Ahora, en el orden de ideas expuesto, no obstante que los artículos cuya constitucionalidad se controvierte denominan a la contribución de mérito ‘derecho’, materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, el cual corresponde al ámbito de competencias exclusivas de la Federación y cuya regulación lleva a cabo el Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a, de la Constitución Federal.
61. Ya con anterioridad, este Tribunal Pleno resolvió las acciones de inconstitucionalidad 21/2012¹⁴, 22/2012¹⁵ y 7/2013¹⁶ promovidas por la Procuraduría General de la República en contra de los artículos 47 del Municipio de Calvillo, 38 del Municipio de Asientos y 32 del Municipio de

¹³ Texto: “Aun cuando la ley atacada de inconstitucionalidad llame al tributo controvertido ‘derecho’; y las autoridades responsables lo conceptúen como ‘derecho de cooperación’, y el quejoso se empeñe en sostener que es un ‘impuesto especial’, lo cierto es que este Supremo Tribunal debe analizar el gravamen de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica independientemente de la denominación que le den las partes”, *Semanario Judicial de la Federación*, vol. 79, Primera parte, p. 28.

¹⁴ Resuelta en sesión de veintiocho de mayo de dos mil doce, por unanimidad de diez votos.

¹⁵ *Ídem*.

¹⁶ Resuelta en sesión de ocho de agosto de dos mil trece, por unanimidad de once votos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

Pabellón de Arteaga, todos de las Leyes de Ingresos de dichos Municipios del Estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2012, las dos primeras, y 2013, la última mencionada. En esos casos, los numerales impugnados contenían una estructura similar que los artículos cuya invalidez se demanda en el presente asunto, pues fijaban como base para la cuantificación del derecho por concepto de alumbrado público el consumo de energía eléctrica, cuestión que motivó que se declarara su inconstitucionalidad.

62. Luego, resultan aplicables en el caso los criterios P. 6, 2a./J.25/2004 y, por analogía, P./J. 120/2007 **“ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN¹⁷”, “ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN¹⁸” y “DERECHOS POR SERVICIO**

¹⁷ Texto: “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, 2-6, marzo-julio de 1998, p. 7.

¹⁸ Texto: “La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 158/2002, estableció que si no se impugnó oportunamente la Ley de Hacienda para los Municipios de esa entidad federativa, que prevé los sujetos, objeto, base y época de pago de la ‘contribución especial por servicio de alumbrado público’, debe tenerse por consentida, y que al emitirse anualmente las Leyes de Ingresos para cada Municipio de ese Estado, surge la posibilidad de impugnar en amparo sólo respecto de la tasa ahí prevista; ahora bien, en virtud de que los porcentajes de dicha tasa se hacen depender de las tarifas que para la venta del servicio público de energía eléctrica establece la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento, cuya emisión compete al ámbito federal, así como las contribuciones correspondientes según lo establece el artículo 73, fracciones X y XXIX, inciso 5o., subinciso a) de la Constitución Federal, cuando se impugnen las citadas leyes de ingresos, en cuanto a este elemento, también es aplicable, en

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

DE ALUMBRADO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 83, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, SONORA, QUE ESTABLECE LOS DERECHOS RELATIVOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA¹⁹”, respectivamente.

63. No pasa desapercibido que el Congreso del Estado de Aguascalientes sostuvo en su informe que dicho cuerpo colegiado que en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5°, inciso a, último párrafo,²⁰ que las entidades pueden fijar los porcentajes y las tarifas que les corresponderán a cada municipio, por la prestación de los servicios públicos en materia de energía eléctrica; sin embargo, dicha interpretación es incorrecta, porque regula una cuestión diversa a los derechos que los municipios pueden cobrar por concepto de alumbrado público.

términos del artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, la tesis jurisprudencial temática P/J. 6/88 de rubro: 'ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN', *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. t. XIX, marzo de 2004, p. 317.

¹⁹ Texto: “La citada porción normativa, al establecer en relación con el pago del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, que tratándose de propietarios o poseedores de predios baldíos, urbanos y suburbanos, debe cuantificarse mediante una tasa del .05% del valor catastral del predio, o bien, tratándose de propietarios de predios que hubieren resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional respecto de lo establecido en el primer párrafo del artículo 83 de la citada Ley, mediante una tasa de .08% del valor catastral del predio, transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no toma en cuenta el costo global del servicio que presta el Municipio, sino un elemento ajeno, como es el valor catastral del predio, lo que conduce a que por un mismo servicio los contribuyentes paguen una mayor o menor cantidad, pues se fija en términos de la capacidad contributiva del destinatario del servicio, lo que da una escala de mínimos a máximos en función de dicha capacidad, por el valor catastral del predio respectivo, siendo esto aplicable a los impuestos, no a los derechos cuya naturaleza es distinta. Incluso, se hace más evidente el trato inequitativo y desproporcional, porque la norma establece dos tasas distintas a aplicarse sobre el valor catastral del predio (.05% o .08%, dependiendo del caso), sin que sea una razón objetiva de distinción entre ambos tipos de causantes que reciben en última instancia un mismo servicio por el que tendrán que pagar cantidades disímiles; es decir, no se atiende al costo global del servicio prestado, pues si bien los derechos no necesariamente deben fijarse con exactitud matemática en relación con el costo del servicio prestado, sí deben guardar vinculación con éste”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 985.

²⁰ 73. [...]

XXIX. [...]

5°. [...]

a) [...]

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

64. En efecto, el precepto constitucional determina que las entidades federativas tendrán participación –en los términos que establezca la ley federal correspondiente– en el rendimiento de la contribución especial que el Congreso de la Unión fije a la energía eléctrica y que las legislaturas locales determinarán el porcentaje (del ingreso que reciba la entidad federativa de que se trate por concepto de esas participaciones) que le tocará a los municipios; de lo que de forma alguna se sigue que el precepto constitucional invocado de autorice que las legislaturas locales establezcan impuestos sobre energía eléctrica.
65. Así, de conformidad con lo hasta aquí expuesto, se determina que los artículos impugnados son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, debe declararse su invalidez.

VIII. EFECTOS

66. En virtud de lo anterior, ante la inconstitucionalidad de los artículos 22, 94, 47, 50, 36, 64, 53, 35, 32 y 43 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de San José de Gracia, Aguascalientes, Calvillo, Jesús María, Tepezalá, Rincón de Romos, San Francisco de los Romo, Asientos, Pabellón de Arteaga y El Llano, todas del Estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal 2018, publicadas en el Periódico Oficial No. 25 el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, este Alto Tribunal procede a declarar su invalidez; la cual surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutivos del presente fallo al Congreso del Estado de Aguascalientes, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²¹.

²¹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

[...]

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

67. Finalmente, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre una disposición general de vigencia anual, se vincula en lo futuro el Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes a no repetir los mismos vicios de inconstitucionalidad al legislar para el próximo año fiscal, ya sea en la Ley de Hacienda o en las leyes de ingreso de los municipios de dicha entidad federativa.

68. 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 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de San José de Gracia, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 94 de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes para el ejercicio fiscal 2018, 47 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calvillo, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepezalá, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 64 de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Asientos, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pabellón de Arteaga, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Llano, Aguascalientes para el ejercicio fiscal del año 2018, publicadas, respectivamente, mediante Decretos 191, 182, 184, 187, 192, 189, 190, 183, 188 y 186, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes Núm. 25 el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, en los términos precisados en el apartado penúltimo de la presente resolución.

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

invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

[...]

Artículo 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

NOTIFÍQUESE; haciéndolo por medio de oficio a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Aguascalientes y a los municipios de San José de Gracia, Aguascalientes, Calvillo, Jesús María, Tepezalá, Rincón de Romos, San Francisco de los Romo, Asientos, Pabellón de Arteaga y El Llano, Aguascalientes, en su carácter de autoridades ejecutoras y, en su oportunidad, archívese el expediente como concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados I, II, III, IV y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, apartándose de algunas consideraciones, y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado V, relativo a la legitimación. Los señores Ministros Franco González Salas, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El señor Ministro Medina Mora I. anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas vencido por la mayoría en el tema de la legitimación, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

Medina Mora I. vencido por la mayoría en el tema de la legitimación, Laynez Potisek vencido por la mayoría en el tema de la legitimación, Pérez Dayán vencido por la mayoría en el tema de la legitimación y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII relativo al análisis del concepto de invalidez, consistente en declarar la invalidez de los artículos 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de San José de Gracia, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2018, 94 de la Ley de Municipio de Aguascalientes para el ejercicio fiscal del año 2018, 47 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calvillo, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepezalá, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 64 de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Asientos, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pabellón de Arteaga Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Llano, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, publicadas, respectivamente, mediante Decretos 191, 182, 184, 187, 192, 189, 190, 183, 188 y 186, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes Núm. 25 el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar: 1) que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutivos del presente fallo al Congreso del Estado de Aguascalientes, y 2) vincular al Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes a no repetir los mismos vicios de inconstitucionalidad al

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

legislar para el próximo año fiscal, ya sea en la Ley de Hacienda o en las leyes de ingresos de los municipios de dicha entidad federativa.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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

PRESIDENTE

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

PONENTE

MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I. EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018

En sesión de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho se resolvió la acción de inconstitucionalidad 18/2018, en la que por mayoría de seis votos, el Tribunal Pleno determinó que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (en adelante CNDH) contaba con legitimación para presentar este mecanismo de control constitucional, ya que planteó la inconstitucionalidad de diversas leyes de ingresos por resultar violatorias de diversos principios constitucionales, entre otros, el de proporcionalidad.

Contrario a lo resuelto por la mayoría, en la construcción de la decisión judicial manifesté que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII¹, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la CNDH –a mi juicio– no estaba legitimada para promover esta acción de inconstitucionalidad.

La fracción II del artículo 105² constitucional modula la legitimación de los órganos constitucionales autónomos para la presentación de una acción de

¹ **ARTICULO 19.**

Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

[...]

² **ARTÍCULO 105.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

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

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

e) Se deroga.

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;

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;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018
VOTO PARTICULAR QUE FORMULA
EL MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.

inconstitucionalidad en atención a la materia de la que se trate, puesto que se entiende que sólo el Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión tienen la atribución para impugnar cualquier tipo de norma general por todo tipo de violaciones a la Constitución General.

De esta forma, por ejemplo, los partidos políticos sólo pueden impugnar normas electorales, la Fiscalía General normas de carácter penal, y en el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, normas generales que puedan vulnerar el acceso a la información pública o la protección de datos personales.

En el caso de la CNDH se otorga la legitimación para la promoción de este tipo de control constitucional respecto de posibles violaciones a los derechos humanos. Su competencia para reclamar normas en acción de inconstitucionalidad se amplió, precisamente, a efecto de que pudiera defender de mejor manera las posibles violaciones a derechos humanos por parte de órganos legislativos³.

Las funciones constitucionales encomendadas a los órganos del Estado deben ser acordes con su naturaleza y no se les puede atribuir alguna otra que escape de su objeto. Si la CNDH es el órgano encargado de vigilar que el Estado garantice y respete los derechos humanos reconocidos en el orden constitucional y convencional; no puede alegar violaciones que no se relacionen con éstos, como lo son los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV constitucional, o la invasión de esferas competenciales.

h) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e

i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;
[...]

³ Dictamen de la Cámara de Diputados de 18 de abril de 2006 sobre el Decreto que adiciona el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018
VOTO PARTICULAR QUE FORMULA
EL MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.

En el caso concreto, resultaba un hecho notorio que la acción de inconstitucionalidad se promovió contra diversas normas municipales del Estado de Aguascalientes que establecían como “derecho” una tarifa por medio de la cual se pretendía sufragar el servicio de alumbrado público con base en el consumo de energía eléctrica de cada usuario.

De acuerdo con la accionante, dicha contribución resultaba violatoria de los principios tributarios establecidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional; así como del principio de legalidad y mínimo vital por considerar que no hay congruencia entre el hecho imponible y su base, lo que hace que se cobre un impuesto y no un derecho, y que en consecuencia, resulte abiertamente desproporcional.

Como se observa, desde mi punto de vista, el contenido material de la impugnación versaba –exclusivamente– sobre la posible violación a principios tributarios; específicamente, respecto de los elementos de una contribución como lo son su objeto o tasa; cuestiones que escapan de la legitimación de la CNDH para promover esta acción de inconstitucionalidad.

Inclusive, la accionante hacía valer argumentos relacionados con los límites de la potestad tributaria normativa, aduciendo que la facultad para establecer contribuciones sobre la energía eléctrica es de la Federación y no de los Estados, lo cual a mi parecer no es propio de la legitimación que se le atribuye en términos constitucionales; y que además, fue la razón que sustentó la declaratoria de invalidez por decisión del Tribunal Pleno.

Finalmente, quiero precisar que mi criterio no implica una limitante a la legitimación de la CNDH para presentar acciones de inconstitucionalidad contra normas de carácter fiscal, sino que el problema de la falta de legitimación se actualiza, en mi opinión, cuando el contenido de la impugnación es eminente y exclusivamente tributario.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018
VOTO PARTICULAR QUE FORMULA
EL MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.**

Existen ejemplos en los que no he cuestionado la legitimación del órgano autónomo para impugnar normas fiscales vía acción de inconstitucional cuando sus conceptos de impugnación se relacionan con derechos humanos, como el caso del cobro de contribuciones por expedición de actas de nacimientos (asuntos relacionados con el artículo 4 de la Constitución Federal); o bien, de reproducción y costos de materiales en materia de acceso a la información pública (con sustento en el artículo 6 de la Norma Fundamental).

Por tanto, en este caso particular y por lo que aquí expresado, no comparto la decisión de la mayoría de reconocer la legitimación de la CNDH para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.