

# Gobierno del Estado de Puebla

## Secretaría de Gobernación

### Orden Jurídico Poblano

---

*Voto Concurrente que formula la Señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la Acción de Inconstitucionalidad 9/2022 y sus acumulados 13/2022, 14/2022, 18/2022 y 22/2022*



## **REFORMAS**

---

### **Publicación**

### **Extracto del texto**

---

17/mar/2023 PUBLICACIÓN del Voto Concurrente que formula la Señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la Acción de Inconstitucionalidad 9/2022 y sus acumulados 13/2022, 14/2022, 18/2022 y 22/2022, promovidas por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla y la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, en contra del Poder Legislativo del Estado de Puebla y el Poder Ejecutivo del citado Estado, contra diversas disposiciones normativas contenidas en las Leyes de Ingresos Municipales del Estado, para el Ejercicio Fiscal 2022.

---

**CONTENIDO**

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA  
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, EN LA ACCIÓN DE  
INCONSTITUCIONALIDAD 9/2022 Y SUS ACUMULADAS 13/2022,  
14/2022, 18/2022 Y 22/2022. .... 3  
RAZÓN DE FIRMAS..... 18

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA  
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, EN LA ACCIÓN DE  
INCONSTITUCIONALIDAD 9/2022 Y SUS ACUMULADAS 13/2022,  
14/2022, 18/2022 Y 22/2022.**

En sesión de veinticinco de octubre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 9/2022 y sus acumuladas 13/2022, 14/2022, 18/2022 y 22/2022, promovidas por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Con relación al tema VI.1 de dicho asunto, relativo a la “Contribución por la prestación del servicio de alumbrado público”, me manifesté a favor del reconocimiento de validez de las diversas disposiciones de leyes de ingresos municipales reclamadas del Estado de Puebla para el ejercicio fiscal 2022; sin embargo, formulo el presente voto concurrente para expresar las razones por las cuales considero que este caso es sustancialmente distinto a los sistemas analizados en la diversa acción de inconstitucionalidad 10/2021, relativa a leyes de ingresos municipales del Estado de Querétaro, así como en la acción 44/2022 y sus acumuladas 45/2022 y 48/2022, relacionada con leyes de ingresos municipales del Estado de Oaxaca, donde la mayoría de los integrantes del Pleno sostuvieron la validez de ambos mecanismos de cálculo del derecho de alumbrado público sobre la base del costo total del servicio, pero con la diferencia de que en ninguno de esos asuntos, se precisaba en la ley respectiva lo que le correspondía pagar a cada contribuyente, dejando al arbitrio de la autoridad administrativa la cuantificación del tributo con la agravante de que en la segunda de dichas acciones —Oaxaca— se introduce un elemento de imposible valoración, como es el grado de *beneficio directo o indirecto*, que recibía cada inmueble a partir de la cercanía con las luminarias.

En efecto, en esta acción de inconstitucionalidad 9/2022 y sus acumuladas 13/2022, 14/2022, 18/2022 y 22/2022, se analizaron normas que establecían un sistema para el cobro del derecho relativo al servicio de alumbrado público en diversos Municipios del Estado de Puebla, preceptos que contenían una estructura similar, por lo que, a manera de ejemplo, podemos tener en cuenta el relativo a la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán, que fue materia de impugnación en dicho asunto:

Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán, Puebla, para 2022

“ARTÍCULO 2. Los ingresos que forman la Hacienda Pública del Municipio de Zapotitlán Puebla, durante el Ejercicio Fiscal comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022, serán los que obtenga y administre por concepto de:

I. (...)

II. DERECHOS:(...)

14. Por los servicios de Alumbrado Público.

ARTÍCULO 39. Es objeto de este Derecho, la prestación del servicio de alumbrado público en el territorio del Municipio, otorgado en vías primarias o secundarias, boulevares, avenidas, áreas de recreo o deportivas, iluminaciones artísticas, festivas o de temporada y, en general, cualquier lugar de uso común.

Para la Prestación del servicio de alumbrado público, el Ayuntamiento del Municipio cobrará un derecho en los términos previstos en este Capítulo.

ARTÍCULO 40. Son sujetos de este derecho y, consecuentemente, obligados a su pago, todas las personas físicas o morales que reciben la prestación del servicio de alumbrado público por el Ayuntamiento del Municipio.

Para los efectos de este artículo, se considera que reciben el servicio de alumbrado público los propietarios o poseedores de bienes inmuebles ubicados en el territorio del Municipio.

ARTÍCULO 41. Es base de este Derecho el gasto total anual que le genere al Ayuntamiento en el ejercicio fiscal inmediato anterior la prestación del servicio de alumbrado público en el territorio municipal, traído a valor presente con la aplicación de un factor de actualización.

El factor de actualización a que se refiere el párrafo anterior se aplicará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país. Dicho factor se obtendrá dividiendo el índice de Precios del Genérico Electricidad del índice Nacional de Precios al Consumidos del mes de noviembre del año anterior, al mes de noviembre más reciente.

Para los efectos del presente Artículo, se entiende como gasto total del servicio de alumbrado público, la suma de las siguientes erogaciones anuales que haya realizado el Ayuntamiento del Municipio en el ejercicio fiscal inmediato anterior para la prestación de este servicio:

I. El pago a la empresa u organismo suministrador de energía eléctrica de las redes de alumbrado público del Municipio;

II. Los gastos de ampliación, instalación reparación, limpieza y mantenimiento del alumbrado público y luminarias que se requieren para prestar el servicio público;

III. Los gastos de depreciación de las luminarias calculado como el costo promedio entre su vida útil por el total de luminarias; y

IV. Los gastos de administración y operación del servicio de alumbrado público, incluyendo la nómina del personal del Municipio encargada de dichas funciones.

ARTÍCULO 42. La cuota mensual para el pago de este Derecho por cada propietario o poseedor de bienes inmuebles ubicados en el territorio del Municipio en el ejercicio

fiscal de 2022, será de: \$167.89

ARTÍCULO 43. El Derecho por el Servicio de Alumbrado Público se causará anualmente y se pagará conforme a lo siguiente:

I. Mensual o bimestralmente si la recaudación se realiza a través de la empresa u organismo suministrados de energía eléctrica, o

II. Mensual, semestral o anualmente, si se realiza directamente a la tesorería del Municipio, mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.

El Municipio estará facultado para celebrar el convenio o convenios necesarios a fin de establecer el mecanismo para la recaudación del Derecho por los Servicios de Alumbrado Público con la empresa u organismo suministrador de energía eléctrica.

[...]

ARTÍCULO 52. Durante el ejercicio fiscal 2022, los contribuyentes de los Derechos por Servicio de Alumbrado Público gozarán de un estímulo fiscal respecto de la cuota establecida en el artículo 42 de esta Ley, de conformidad con lo siguiente:

I. Para los contribuyentes que tengan celebrado contrato con la empresa u organismo prestador del servicio de energía eléctrica, se aplicará una reducción de acuerdo con la tasa que resulte de aplicar la siguiente formula:

$$e = \left( 1 - \frac{c(1-s)}{t} \right) \times 100$$

Donde:

e= porcentaje de estímulo fiscal.

c= importe del consumo de energía eléctrica.

s= subsidio base aplicable equivalente a 0.935 para todos los usuarios que tengan celebrado contrato con la empresa u organismo prestador del servicio de energía eléctrica.

t= CUOTA a la que hace referencia el artículo 42 de esta Ley.

El porcentaje de estímulo fiscal determinado con base en la fórmula anterior será aplicable únicamente cuando el resultado de la misma sea mayor a cero.

II. Para los contribuyentes que no tengan celebrado contrato con la empresa prestadora del servicio de energía eléctrica, se aplicara una reducción del: 93.5%.

ARTÍCULO 53. Durante el ejercicio fiscal de 2022, el Ayuntamiento, en su caso, estará facultado para aprobar modificaciones al estímulo establecido en el artículo anterior, mismas que deberán ser publicadas en el Periódico Oficial del Estado” [lo resaltado es propio].

Como se observa, las normas que fueron analizadas en materia de derechos por alumbrado público municipal contienen cada uno de los elementos necesarios para el cobro del derecho de alumbrado público en cada Municipio, tomando como base el gasto total anual que le fue

generado en el ejercicio fiscal inmediato anterior, con motivo, precisamente, de la prestación del servicio que realiza en su propio territorio. Lo anterior, a la luz de erogaciones concretas, como son: I) El pago a la empresa suministradora de energía eléctrica de las redes de alumbrado público del Municipio; II) Los gastos de ampliación, instalación reparación, limpieza y mantenimiento del alumbrado público y luminarias para su prestación; III) Los gastos de depreciación de las luminarias calculado como el costo promedio entre su vida útil por el total de luminarias; y, IV) Los gastos de administración y operación del servicio de alumbrado público, incluyendo la nómina del personal del Municipio encargada de dichas funciones.

Gastos que, en todo caso, se actualizan a valor presente conforme a un factor que se obtiene dividiendo el índice de precios del Genérico Electricidad del Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de noviembre del año anterior, al mes de noviembre más reciente.

En ese sentido, como ha reconocido este Alto Tribunal en sus precedentes, en la medida en que el alumbrado público se trata de un servicio con carácter de universal dirigido a los habitantes y transeúntes del ente municipal, el sistema previsto por el legislador poblano busca distribuir el gasto de manera proporcional entre todos los beneficiarios, teniendo en cuenta el costo que le generó al Ayuntamiento su prestación en el ejercicio fiscal anterior. De ahí, que cada Municipio determine su cuota mensual por el pago del servicio público, pues ello se hace depender de las propias erogaciones que haya efectuado para su prestación.

El precedente en donde se ha sustentado tal validez deriva de lo resuelto por este Alto Tribunal en la acción 15/2007, el veinticinco de junio de dos mil siete, donde se reconoció la validez del artículo 13, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Estado de Coahuila, para el ejercicio fiscal de 2007, y se consideró que, no obstante la circunstancia de que difícilmente pueda apreciarse la existencia de un servicio individualizado en un destinatario concreto y más bien el alumbrado público es un servicio de carácter universal dirigido a los habitantes del Municipio, al quedar fijada la base imponible para calcular la contribución de mérito conforme al costo global generado por la prestación del servicio otorgado por el ente público, resultaba claro que dicho precepto sí establecía un derecho y no un impuesto, pues de una interpretación conforme con el texto constitucional debía dividirse dicho costo entre el número de usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad y ese importe sería cobrado por ésta, en cada recibo expedido; de ahí que la base del tributo se encontraba

relacionada con un hecho imponible que sí respondía a la actividad del ente público, a saber, la prestación del servicio señalado.

Ahora bien, en el precedente derivado de la acción de inconstitucionalidad 10/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, resuelta en sesión de treinta de agosto de dos mil veintiuno, se analizaron nueve preceptos contenidos en leyes de ingresos municipales del Estado de Querétaro. Los primeros ocho artículos son del tenor siguiente:

| Leyes de Ingresos Municipales de Querétaro para 2021   |
|--|
| <p>1. AMEALCO DE BONFIL</p> <p><i>Artículo 26. En la determinación del Derecho de Alumbrado Público atender a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro en relación a que, para su cobro se atiende a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad.</i></p> <p><i>Ingreso anual estimado por este artículo: \$4,000,000.00</i></p>   |
| <p>2. ARROYO SECO</p> <p><i>Artículo 26. En la determinación del Derecho de Alumbrado Público, atender a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en relación a que para su cobro se atiende a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad.</i></p> <p><i>Ingreso anual estimado por este artículo \$750,000.00</i></p>           |
| <p>3. CADEREYTA DE MONTES</p> <p><i>Artículo 26. En la determinación del Derecho de Alumbrado Público atender a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro en relación a que, para su cobro, se atiende a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad.</i></p> <p><i>Ingreso anual estimado por este artículo \$5,390,719.00</i></p> |
| <p>4. COLÓN</p> <p><i>Artículo 27. En la determinación del Derecho de Alumbrado Público se atenderá a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en relación a que para su cobro se atiende a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad.</i></p> <p><i>Ingreso anual estimado por este artículo \$12,000,000.00</i></p>           |

5. CORREGIDORA

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

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

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

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

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

6. EZEQUIEL MONTES

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

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

7. HUIMILPAN

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

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

8. JALPAN DE SERRA

*Artículo 26. Para la determinación del cobro del Derecho de Alumbrado Público se hará de conformidad a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro en relación al Convenio que al efecto se celebre con la Comisión Federal de Electricidad.*

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

De estos artículos se desprende, en esencia, que regulan dos aspectos:

1. 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 esa ley; y

2. Que la recaudación del derecho se lleve a cabo mediante la firma de un convenio con la Comisión Federal de Electricidad (CFE), es decir, en estos municipios 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 CFE a sus usuarios, tal como lo autoriza el artículo 116 de dicha 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.”*

Es por esa remisión a la Ley de Hacienda de los Municipios de Querétaro, que el análisis de los elementos de la contribución debe centrarse en lo que dispone esa ley en su artículo 117<sup>1</sup>, del cual se advierte que los derechos de alumbrado público atienden a elementos ajenos a este servicio, tales como: 1) La superficie del terreno; 2) La superficie de la construcción; 3) El uso o destino del predio; y, 4) El 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:

- 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<br>EXPRESADO EN VSMGZ |
|-------------|---|
| A           | 0.2   |
| B           | 0.15  |
| C           | 0.0001                                      |
| D           | 0.0035”                                     |

Debido a lo anterior, considero que conforme a los recientes precedentes del Tribunal Pleno, la invalidez de las ocho normas, deriva no por violación al principio de legalidad, sino por infringir el principio de proporcionalidad en materia de derechos, ya que en como esas ocho leyes de ingresos no regularon los elementos de los derechos de alumbrado público, el artículo 117 de la Ley de Hacienda de los Municipios de Querétaro adquiere aplicación para regular el procedimiento de liquidación previsto en este precepto, por lo que desde mi punto de vista, sí hay certidumbre en la forma como se determinará el gravamen, aunque al diseñar el sistema el legislador local adoptó un procedimiento que esta 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, elementos todos ajenos al costo que le cuesta al ente municipal prestar el servicio de alumbrado público.

En la referida acción 10/2021, también se analizó el artículo 26, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Estado de Querétaro, cuya estructura es la siguiente:

#### 9. MUNICIPIO DE EL MARQUÉS

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

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

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

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

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

*V. Para los efectos de este artículo, se entiende por costo anual actualizado, la suma que resulte del total de las erogaciones efectuadas por el Municipio en 2020, por gasto directamente involucrado con la prestación de este servicio, traídos a valor presente tras la aplicación de un factor de actualización que se obtendrá para el ejercicio 2021,*

dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de diciembre de 2020 entre el índice Nacional de Precios del Consumidor correspondiente al mes de diciembre de 2019. La Secretaría de Finanzas Públicas y Tesorería Municipal publicará en la Gaceta Municipal, el monto mensual determinado;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

su instalación, el cual deberá ser proporcionado por el solicitante del servicio.

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

[lo resaltado es propio].

De este precepto también observo que se viola el principio de proporcionalidad tributaria, ya que su párrafo expresamente establece que en la determinación del derecho de alumbrado público se observará lo dispuesto en la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, de manera que en este caso la norma también incurre en el mismo vicio que las referidas ocho disposiciones antes comentadas.

En cuanto al sistema de cobro de los derechos de alumbrado público, en este caso la norma prevé un sistema dual y optativo en el que los contribuyentes pueden elegir entre pagar directamente el tributo en las oficinas del Ayuntamiento determinado conforme el sistema previsto en la Ley de Hacienda Municipal, o bien, aceptar un cargo que se haga en los recibos de la CFE, hasta por un monto máximo del 8% del consumo, pero tampoco precisa cuál será el mecanismo para graduar ese porcentaje hasta su punto máximo, de manera que también genera incertidumbre en los contribuyentes sobre la cantidad que finalmente deberán pagar, con dos agravantes.

La primera, porque esta opción (fracción VII, párrafos segundo y tercero) invade la esfera de atribuciones de la Federación, ya que al adoptar como base de los derechos de alumbrado público el consumo de energía eléctrica, ello implica un impuesto sobre ese energético, materia que está reservada para el Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), de la Constitución Federal; y la segunda, porque el hecho de que la fracción XI, establezca un derecho adicional, sobre la misma base del derecho que se pague por el servicio de alumbrado público, ello constituye una contribución sobre el pago de otra, lo cual resulta violatorio del principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

Finalmente, considero necesario explicar las diferencias del asunto que motiva este voto, con las normas que fueron analizadas en la diversa acción 44/2022 y sus acumuladas 45/2022 y 48/2022, promovidas por el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de octubre de dos mil veintidós. En dicho asunto, se analizaron dos categorías de preceptos:

PRIMERA CATEGORÍA DE NORMAS CON REDACCIÓN SEMEJANTE<sup>2</sup>

Ley de Ingresos de Asunción Ocotlán, Oaxaca, para 2022

*“Artículo 34. Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca.”*

SEGUNDA CATEGORÍA DE NORMAS CON REDACCIÓN SEMEJANTE<sup>3</sup>

Ley de Ingresos de Matías Romero, Oaxaca, para 2022

*“Artículo 80. Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas; y sólo para el caso de que estas no se publiquen la tasa aplicable serán (sic) del 8% para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07, y 4% para las tarifas OM, HM, HS, y HT.”*

Las normas de la primera categoría simplemente establecen que el pago de los derechos por alumbrado público: “se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca”, lo cual resulta inconstitucional, toda vez que tal ordenamiento prevé en su artículo 41 que la base de este derecho consiste en el importe del consumo de energía eléctrica, aplicando tasas del 8% para las tarifas clasificadas por la CFE como “01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07” y 4% para las tarifas “OM, HM, HS, y HT”; todo lo cual se traduce en un impuesto a la energía eléctrica e invade, por consecuencia, las facultades del

<sup>2</sup> Leyes de Ingresos de los Municipios de Asunción Ocotlán, Santa María Yalina, San Antonino el Alto, San Luis Amatlán, Mixistlán de la Reforma, San Pedro Topiltepec, San Pedro Huilotepec, San Agustín Amatengo, San Juan Juquila Mixes, San Mateo Río Hondo, Santo Domingo Tonalá, Santiago Minas, Santa Inés Yatzeche, San José del Progreso, Santa Ana Del Valle, Santa María Totolapilla, Santiago Jocotepec, Santiago Nejapilla, San Pedro Jocotipac, Constancia Del Rosario, San Andrés Dinicuiti, Santa María Tataltepec, San Pedro Mixtepec, San Miguel Del Río, Santa Catalina Quieri, Santa María Tonameca, San Lucas Camotlán, San Francisco Sola, Villa de Tamazulápam del Progreso, San Felipe Jalapa de Díaz, San Melchor Betaza, Sitio de Xitlapehua, Fresnillo de Trujano, San Andrés Sinaxtla, San Nicolás Hidalgo, Asunción Cacalotepec, Magdalena Teitipac, Santa Inés del Monte, Santa María Alotepec, Santo Domingo Chihuitán, San Juan Mixtepec, todos del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

<sup>3</sup> Leyes de Ingresos de los Municipios Matías Romero Avendaño, Santiago Niltepec, Santiago Huajolotitlán, Cuilapám de Guerrero, Santa Cruz Amilpas, Santo Domingo Ingenio, Teotitlán de Flores Magón, Santo Domingo de Morelos, San Andrés Zautla, Santo Domingo Petapa, Tlacolula de Matamoros, Chiquihuitlán de Benito Juárez, Yaxe, San Mateo Sindihui, Natividad, San Sebastián Coatlán, San Martín Toxpalán, San Jacinto Amilpas, Heroica Villa Tezoatlán de Segura y Luna, San Lorenzo Cacaoatepec, Magdalena Jaltepec, Santo Domingo Armenta, Santa Catarina Ixtepeji, Santo Domingo Albarradas, Zapotitlán Lagunas, todos del Estado de Oaxaca, para el ejercicio fiscal de 2022.

Congreso de la Unión, como ha observado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus precedentes.

Por su parte, las normas de la segunda categoría prevén que los derechos por alumbrado público se enterarán a la CFE, con un límite del 8% del consumo de energía eléctrica, para las tarifas “01, 1a, 1b, 1c, 02, 03, y 07” y 4% para las tarifas “OM, HM, HS y HT”; con lo cual prácticamente también se impone una contribución por el consumo de energía eléctrica con la consecuente invasión de las atribuciones de la Federación.

No obstante, en ese precedente se analizó un caso especial, el relativo al Municipio de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, cuyos preceptos disponen:

*Artículo 109. Los elementos de la contribución denominada ‘derecho por servicio de alumbrado público’ o “DAP”, se regularán específicamente por la presente Ley, aplicando supletoriamente siempre y cuando no se oponga a la misma, la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Oaxaca.”*

*“Artículo 110. Es objeto de este derecho, la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio, se entenderá por servicio de alumbrado público, en que el Municipio proporciona a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.*

*Por el servicio y mantenimiento de alumbrado público se causarán los conceptos señalados en la presente Ley.*

*I. Conforme a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción III, inciso b, es obligación de los municipios la prestación del servicio y mantenimiento de alumbrado público, por tanto corresponde al Municipio, establecer el cobro a los particulares por la contraprestación del servicio y mantenimiento del alumbrado público y que conforme a lo establecido en la presente Ley, son sujetos del pago del servicio y mantenimiento de alumbrado público, en forma directa e indirecta, las personas físicas o morales que dentro de la circunscripción territorial del Municipio se benefician con la prestación del mismo. Serán sujetos beneficiarios obligados al pago de este derecho:*

*a. Beneficiario directo: aquella persona sea física o moral que se encuentre circunscrito en una zona determinada y delimitada que cuente con alumbrado público.*

*b. Beneficiario indirecto: aquella persona física o moral que se beneficie con el alumbrado público de zonas circunvecinas o de avenidas, calles, puentes y vías públicas frecuentemente utilizadas para la proximidad de su destino y de parques, jardines, plazas, perfilados para hacer uso de ellos.*

*Los sujetos obligados al pago del derecho previsto en el presente apartado en su carácter de beneficiarios directos o de beneficiarios indirectos se deberán considerar a todos los que integran el Padrón de usuarios del servicio de energía eléctrica que proporciona la empresa denominada “Comisión Federal de Electricidad”.*

La clasificación de los contribuyentes será acorde a lo que establece la Comisión Federal de Electricidad de acuerdo al tipo de servicio contratado sin que implique gravar por medio del DAP el consumo de energía eléctrica, con lo cual queda a salvo la competencia exclusiva de la federación en materia de energía eléctrica.”

“Artículo 111. Servirá de base para el cálculo de este derecho el Costo Anual Total por concepto de suministro de Energía Eléctrica y gastos de mantenimiento que derive de la prestación del Servicio de Alumbrado Público, dividido entre todos los beneficiarios directos e indirectos.”

“Artículo 112. El pago de este derecho se deberá realizar a la empresa suministradora del servicio de Energía Eléctrica, la cual hará el cobro correspondiente de forma mensual o bimestral, a elección de los usuarios, en las cajas recaudadoras de la empresa que suministre la energía eléctrica denominada Comisión Federal de Electricidad (CFE). Siempre y cuando dicho pago no represente más del 8% del consumo del propietario o poseedor del predio para las tarifas 01, 1a, 1b, 1c, 02, 03, y 07 y 04% para las tarifas OM, HM, HS y HT, la cual hará la retención correspondiente, consignando el cargo en los recibos que expida por el consumo ordinario.”

“Artículo 113. La empresa suministradora del servicio deberá enterar las cantidades recaudadas por este derecho al municipio, por conducto de la Tesorería Municipal.”

La Ley de Ingresos del Municipio de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, a diferencia de los demás ordenamientos citados, establece todo un sistema de recaudación de los derechos por alumbrado público en sus artículos 109 al 113.

De dicho sistema, en mi opinión, resulta inconstitucional todo el artículo 112, porque si bien interpretado dicho precepto dentro de ese sistema, se advierte que, en este peculiar caso, el legislador no gravó el consumo de electricidad, porque adoptó como base de los derechos de alumbrado público el costo total del sostenimiento del servicio, lo cierto que al momento de regular el prorateo entre los contribuyentes, se utilizaron en el artículo 110 los elementos “*beneficio directo*” y “*beneficio indirecto*” para determinar lo que les corresponde pagar a cada uno.

Al respecto, debemos recordar que en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 185/2021, el once de octubre de dos mil veintidós, relativa a preceptos contenidos en leyes de ingresos del Estado de Tlaxcala, se determinó que del servicio de alumbrado público se benefician no solo los dueños de predios, comercios,

negocios, empresas industriales o comerciales, sino también los peatones y los conductores de los vehículos, sobre quienes no se impone este derecho, porque se trata de sujetos indeterminados; de lo que se sigue que este servicio es indivisible, por lo que precisar en qué grado se beneficia cada individuo resulta muy complicado.

En ese contexto, el sistema que ahí se analizó para el cálculo de los derechos por alumbrado público clasifica a los contribuyentes beneficiados en forma “*directa*” e “*indirectamente*”, y para ello incluye a todas las personas que tengan contrato con la CFE, de manera que basta con tener el servicio de energía eléctrica para automáticamente ser beneficiario del alumbrado público, aunque no haya luminarias en las proximidades del inmueble.

Por otro lado, la clasificación del tipo de beneficio, “*directo*” o “*indirecto*”, bajo esa normativa, depende del tipo de contrato que tenga el usuario de energía eléctrica, al señalar el último párrafo del artículo 110 que: “*La clasificación de los contribuyentes será acorde a lo que establece la Comisión Federal de Electricidad de acuerdo al tipo de servicio contratado*”; con lo cual se hace depender el supuesto “*beneficio*” del tipo de tarifa de suministro eléctrico que deban pagar los contribuyentes, elemento totalmente ajeno al “beneficio” supuestamente recibido, de ahí la invalidez de todo el artículo 112 referido.

Atento a estas diferencias, es que me pronuncié en esta acción de inconstitucionalidad 9/2022 y acumuladas 13/2022, 14/2022, 18/2022 y 22/2022 por el reconocimiento de validez de las diversas disposiciones de las leyes de ingresos municipales reclamadas del Estado de Puebla, para el ejercicio 2022, pero con este voto concurrente, pues se trata de un caso distinto a los sistemas analizados en las acción de inconstitucionalidad 10/2021, de leyes de ingresos municipales del Estado de Querétaro; y la diversa 44/2022 y acumuladas 45/2022 y 48/2022, relativa a leyes de ingresos municipales del Estado de Oaxaca.

Ministra. **YASMÍN ESQUIVEL MOSSA**. Firmado electrónicamente.  
Secretario General de Acuerdos. **LIC. RAFAEL COELLO CETINA**.  
Firmado electrónicamente.

Al pie un sello con el Escudo Nacional y una leyenda que dice:  
Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación.  
Secretaría General de Acuerdos.

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 tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del Voto Concurrente de la Señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, formulado en relación con la Sentencia del veinticinco de octubre de dos mil veintidós dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 9/2022 y sus acumulados 13/2022, 14/2022, 18/2022 y 22/2022, promovidas por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se certifica con la finalidad de que se publique en el Periódico Oficial del Estado de Puebla.

Ciudad de México, a veintisiete de febrero de dos mil veintitrés.

### **RAZÓN DE FIRMAS**

(De la PUBLICACIÓN del Voto Concurrente que formula la Señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la Acción de Inconstitucionalidad 9/2022 y sus acumulados 13/2022, 14/2022, 18/2022 y 22/2022, promovidas por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla y la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, en contra del Poder Legislativo del Estado de Puebla y el Poder Ejecutivo del citado Estado, contra diversas disposiciones normativas contenidas en las Leyes de Ingresos Municipales del Estado, para el Ejercicio Fiscal 2022; publicado en el Periódico Oficial del Estado, el viernes 17 de marzo de 2023, Número 13, Quinta Sección, Tomo DLXXV).