

## COMISIÓN DE HACIENDA Y PATRIMONIO MUNICIPAL

DICTAMEN NÚMERO: 505

### HONORABLE ASAMBLEA:

**Dictamen que presenta la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal de la LXI Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla,** con fundamento en lo dispuesto por los artículos 64 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 22, 102, 115 fracción III, 119, 123 fracción III, 151, 152 y 154 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla; 45, 46, 47, 48 fracción III, 78, 79 y 82 del Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, y demás relativos aplicables, al tenor de los siguientes:

### ANTECEDENTES

**1.** Con fecha quince de diciembre de dos mil veintiuno, el Diputado Charbel Jorge Estefan Chidiac, Coordinador del Grupo Legislativos del Partido Revolucionario Institucional, integrante de la Sexagésima Primera Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, presento ante esta Soberanía, la *"Iniciativa de Decreto, por virtud del cual se reforman los artículos 199, 200, 201, 202 y 203 del Código Fiscal y Hacendario para el Municipio de San Andrés Cholula"*.

En sesión de la misma fecha, las integrantes de la Mesa Directiva dictaron el siguiente Acuerdo: *"Se turna a la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal, para su estudio y resolución procedente"*.

**2.** Con fecha quince de diciembre de dos mil veintiuno, el C. Edmundo Tlatehui Percino Presidente Municipal de San Andrés Cholula, presento ante esta Soberanía, la *"Iniciativa de Decreto, por virtud del cual se reforman los artículos 199, 200, 201 y 202 del Código Fiscal y Hacendario para el Municipio de San Andrés Cholula"*.

En sesión de la misma fecha, las integrantes de la Mesa Directiva dictaron el siguiente Acuerdo: *"Se turna a la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal, para su estudio y resolución procedente"*.

## **CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

- Regular una contribución -derecho- que salvaguarde los parámetros de constitucionalidad establecidos por el Poder Judicial de la Federación, en estricta salvaguarda de las garantías tributarias de legalidad, equidad y proporcionalidad, al eliminar cualquier vínculo entre el Derecho de Alumbrado Público y el consumo de energía eléctrica de los particulares, al tiempo de generar bases normativas cuya redacción garantice condiciones de seguridad y certidumbre jurídica en beneficio de los contribuyentes y de la hacienda pública municipal del Municipio de San Andrés Cholula.

## **CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN**

Los Municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley y serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, que tendrá la facultad de establecer las entidades que se juzguen convenientes para realizar sus objetivos; así como aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración Pública Municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, en términos de lo dispuesto por los artículos 115 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 102 párrafo primero, 103 párrafo primero, 105 fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Asimismo, se advierte que el artículo 63, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, faculta a los Diputados del Honorable Congreso del Estado, para iniciar leyes, y tomando en cuenta que el Municipio es el nivel de gobierno más cercano a la población y en consecuencia, al que más se le demanda la oportuna prestación de servicios públicos se considera necesario fortalecer la Hacienda Pública Municipal a través de una política fiscal que tienda permanentemente a depurar, actualizar y ampliar la base de contribuyentes, así como a brindar eficacia, eficiencia, disciplina y transparencia en el manejo de los recursos públicos a través de la aplicación de la justicia tributaria, la integridad pública y la rendición de cuentas.

También, se advierte que los ingresos de los Ayuntamientos de los Municipios forman parte del Patrimonio Municipal, el cual se constituye por la universalidad de los derechos

y acciones de las que es titular el Municipio, los cuales pueden valorarse económicamente y se encuentran destinados a la realización de sus fines, integrando la Hacienda Pública Municipal, junto con aquellos bienes y derechos que por cualquier título le transfieran la Federación, el Estado, los particulares o cualquier otro organismo público o privado, siendo integrada la Hacienda Pública Municipal por las contribuciones y demás ingresos determinados en las leyes hacendarias de los Municipios, en términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y demás leyes aplicables, según lo disponen los artículos 140 y 141, de la Ley Orgánica Municipal.

Conforme lo anterior, el Código Fiscal y Hacendario para el Municipio de San Andrés Cholula es un ordenamiento de carácter fiscal, normativo y taxativo, el cual regula el objeto, sujeto, base y época de pago, que sustenta jurídicamente a cada contribución que se determine en favor de la Hacienda Pública Municipal del Municipio de San Andrés Cholula, mismas que deben ser vigentes y acordes con los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, en cumplimiento al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En tal contexto, y conforme a lo establecido en el artículo 127 del Código Fiscal y Hacendario para el Municipio de San Andrés Cholula, la hacienda pública del Municipio de San Andrés Cholula se conforma por las contribuciones, productos, aprovechamientos, participaciones, aportaciones, reasignaciones y demás ingresos que determinen las leyes fiscales; las donaciones, legados, herencias y reintegros que se hicieren a su favor, así como cualquier otro que incremente el erario público y que se destine a los gastos gubernamentales de cada ejercicio fiscal. Asimismo, dicha disposición establece que son ingresos del Municipio, las percepciones en dinero, especie, créditos, servicios, o cualquier otra forma que incremente el erario público y que se destinen a sus gastos gubernamentales.

Por su parte, el artículo 131 del ordenamiento en comento establece que son derechos, las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio, así como por recibir servicios que presta el Municipio en sus funciones de derecho público, incluso cuando se presten por organismos. Tal disposición también señala que son derechos las contribuciones a cargo de las dependencias municipales o concesionarios, por prestar servicios públicos a cargo del Municipio. Asimismo, el artículo 175 del Código de mérito establece que los derechos

por la prestación de servicios deberán estar relacionados con el costo total del servicio, incluso el financiero, salvo el caso en que dichos costos tengan un carácter racionalizador del servicio.

Que de conformidad con el artículo 115 fracción III inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios tienen a su cargo la prestación del servicio de alumbrado público; es decir el servicio de alumbrado público es una función municipal. Por tanto, los Ayuntamientos se encuentran facultados para cobrar el servicio de Alumbrado Público (DAP), como una contraprestación establecida a su favor.

Por tanto, el Derecho de Alumbrado Público es una contribución que deben recaudar las administraciones municipales para cubrir el costo de la prestación del servicio de alumbrado público en calles, plazas, parques y demás lugares públicos.

En tales circunstancias, y ante el consumo de grandes cantidades de energía eléctrica para otorgar el servicio de alumbrado público, los municipios dependen de lo que recauden por concepto de Derechos de Alumbrado Público, para así fortalecer sus finanzas públicas.

En este contexto no pasa inadvertido que el Poder Judicial de la Federación ha venido declarando la inconstitucionalidad del cobro del Derecho de Alumbrado Público, en diversas Leyes de Ingresos de Municipios del Estado de Puebla, mediante las Acciones de Inconstitucionalidad 14/2020, 87/2020 y 97/2020, al argumentar la vulneración de las garantías tributarias de legalidad, equidad y proporcionalidad.

No obstante lo anterior, también es cierto que el Poder Judicial de la Federación no ha determinado en precedente alguno que los Municipios no cuenten con facultades para el establecimiento de contribuciones sobre la prestación del servicio de alumbrado público; incluso, en diversos precedentes se ha reconocido dicha facultad con base en lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En términos específicos, el Poder Judicial de la Federación ha determinado la inconstitucionalidad del Derecho de Alumbrado Público a partir del estudio de diversos conceptos de inconstitucionalidad, conforme a lo siguiente:

En primer término, en el caso de precedentes en los que, en la configuración de la base imponible del Derecho de Alumbrado Público, se toma como base el consumo de energía eléctrica de cada usuario. En tales casos, el Poder Judicial de la Federación ha determinado que al Derecho de Alumbrado Público se le otorga la naturaleza jurídica de "derecho" por la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes de los Municipios respectivos, no obstante que, materialmente, constituye un "impuesto" al consumo de energía eléctrica y, por tanto, se violan los principios de seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad tributaria, al invadir la esfera de atribuciones de la Federación, conforme a lo establecido en el artículo 73, fracción XIX, numeral 5, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup>.

En segundo término, el Poder Judicial de la Federación ha determinado en diversos precedentes aplicables que los Municipios, en el establecimiento de la base imponible y la cuota o tarifa respectiva en el contexto de la configuración contributiva del Derecho de Alumbrado Público, se han vulnerado los principios de equidad y proporcionalidad tributaria, debido a que, en el propio establecimiento de la cuota o tarifa, las mismas no guardan una correspondencia razonable con el costo del servicio que presta el ente público.

Lo anterior, en el entendido de que la correspondencia entre dicho costo y el monto de la cuota o tarifa de la contribución no debe entenderse en términos de utilidad, de manera que el precio debe corresponder al valor del servicio prestado, y por tanto, debe estimarse que la base para calcular tal contribución debe ser el costo generado por la prestación del servicio otorgado por el ente público, precisando que tal correspondencia no necesariamente debe presentarse en condiciones de exactitud matemática, conforme a los criterios judiciales aplicables.

En ese sentido, los pronunciamientos del Poder Judicial de la Federación son contundentes al establecer que la proporcionalidad y equidad de los derechos por concepto de servicios públicos se rigen por un sistema distinto del de los impuestos, habiendo determinado en múltiples precedentes que dichas garantías tributarias - establecidas en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos- no pueden ser satisfechas por el legislador, en materia de derechos, a través de una cuota o tarifa aplicable a una base cuyos parámetros contengan elementos

---

<sup>1</sup> Sirve como referencia la tesis de jurisprudencia 25/2004, disponible en el Semanario Judicial de la Federación bajo el registro digital 182038.

que reflejen la capacidad contributiva del gobernado, sino por el contrario, en la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos precisamente ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio<sup>2</sup>.

Al respecto, resulta relevante considerar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en el sentido de determinar la inconstitucionalidad del derecho por el servicio de alumbrado público, en los casos en que se utiliza como base imponible el valor catastral de los predios correspondientes, al considerar que dicho esquema transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, al no tomar en cuenta el costo global del servicio que presta el Municipio, sino un elemento ajeno -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<sup>3</sup>.

En tercer término, el Poder Judicial de la Federación ha determinado violaciones al principio de legalidad tributaria, en diversos precedentes en los cuales los municipios respectivos no precisaron en sus respectivas leyes de ingresos los elementos esenciales del Derecho de Alumbrado Público (sujeto, objeto, base, cuota o tarifa), señalando que tal contribución se causaría y pagaría de conformidad con lo que establezca el convenio que para tal efecto se celebre entre el Municipio respectivo y la Comisión Federal de Electricidad, dando margen a la arbitrariedad de las autoridades municipales para imponer cargas tributarias no establecidas por la Legislatura Local, al tiempo de generar incertidumbre en perjuicio de los contribuyentes<sup>4</sup>.

En síntesis, el Poder Judicial de la Federación ha declarado que el cobro del Derecho de Alumbrado Público resulta inconstitucional debido a que la base gravable no guarda proporción con el servicio prestado, al sujetarse al consumo de energía eléctrica, lo que provoca que en realidad se recaude un impuesto reservado a la federación y no un Derecho basado en el costo del servicio público proporcionado. De igual forma, ha

---

<sup>2</sup> Sirve de referencia la tesis de jurisprudencia 2/1998, disponible en el Semanario Judicial de la Federación bajo el registro digital 196934.

<sup>3</sup> Sirve de referencia la tesis de jurisprudencia 120/2007, disponible en el Semanario Judicial de la Federación bajo el registro digital número 170766.

<sup>4</sup> Sirve como referencia la tesis aislada número XXII.2o.A.C.6 A (10a.), disponible en el Semanario Judicial de la Federación bajo el registro digital 2019626.

reconocido que los municipios tienen la posibilidad de cobrar un derecho, por la prestación de cualquier servicio público.

En consecuencia, se considera de vital relevancia que el Municipio de San Andrés Cholula, establezca la fuente de ingresos que se genera por el cobro del Derecho por el Servicio de Alumbrado Público, al tiempo de implementar adecuaciones al marco normativo previsto en los artículos 199 a 203 del Código Fiscal y Hacendario para el Municipio de San Andrés Cholula, en el entendido de que dichas disposiciones configuran los elementos de la contribución, tales como sujeto, objeto, base y tarifa, ya que en la actualidad previenen en el esquema del cálculo del Derecho de Alumbrado Público, se deban aplicar las tasas referidas en la Ley de Ingresos de cada Municipio, sobre el consumo de energía eléctrica de los usuarios registrados ante el organismo público descentralizado federal que presta el servicio de energía eléctrica.

Asimismo, las disposiciones que por este conducto se proponen persiguen el objeto de precisar el contenido normativo de los propios elementos de la contribución, sujeto, objeto, base gravable, tarifa, determinando y precisando puntualmente el costo del servicio de alumbrado público y la distribución de dicho costo entre los beneficiarios del servicio.

Por otro lado, la redacción propuesta persigue el objetivo de determinar con claridad las modalidades que el Municipio de San Andrés Cholula podrá instrumentar para la recaudación de dicho Derecho, mediante: (i) convenios con el Suministrador de energía eléctrica -actualmente CFE-; y (ii) Por medio de la Tesorería Municipal. También, se propone una previsión específica que señale puntualmente que el Municipio podrá otorgar beneficios, subsidios o estímulos fiscales en materia del derecho de alumbrado público, mismos que deberá publicar en el Periódico Oficial del Estado.

En tales circunstancias, la reforma que por este conducto se plantea atiende el objetivo primario anteriormente mencionado, en el sentido de regular una contribución - derecho- que salvaguarde los parámetros de constitucionalidad establecidos por el Poder Judicial de la Federación, en estricta salvaguarda de las garantías tributarias de legalidad, equidad y proporcionalidad, al eliminar cualquier vínculo entre el Derecho de Alumbrado Público y el consumo de energía eléctrica de los particulares, al tiempo de generar bases normativas cuya redacción garantice condiciones de seguridad y

certidumbre jurídica en beneficio de los contribuyentes y de la hacienda pública municipal del Municipio de San Andrés Cholula.

**ÚNICO.** Dictaminar como procedente la Iniciativa de Decreto; por virtud de la cual “se reforman los artículos 199, 200, 201, 202 y 203 del Código Fiscal y Hacendario para el Municipio de San Andrés Cholula”, **en los términos que fue presentada**, y someterlo a consideración del Pleno de esta Soberanía.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 64 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 102, 115 fracción III, 119, 123 fracción III, 134, 135, 137, 151, 152 y 154 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla; 45, 46, 47, 48 fracción III, 78, 79 y 82 del Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla; y demás relativos aplicables; nos permitimos someter a consideración de esta Soberanía, el siguiente Dictamen con Minuta de:

## DECRETO

**ÚNICO.-** Se **Reforman** los artículos 199, 200, 201, 202 y 203 del Código Fiscal y Hacendario para el Municipio de San Andrés Cholula, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 199.-** 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, en cualquier otro lugar de uso común.

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

**Artículo 200.-** 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 201.-** Es base de este Derecho el gasto total anual que le genere al Ayuntamiento del Municipio 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 Consumidor del mes 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 de las luminarias entre su vida útil multiplicado 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 encargado de dichas funciones.

**Artículo 202.-** La cuota o tarifa para el pago de este Derecho, será la cantidad que resulte de dividir el gasto total anual del servicio de alumbrado público, entre el número total de los sujetos del servicio, en los términos que establezca la Ley de Ingresos del Municipio, en el ejercicio fiscal que corresponda.

**Artículo 203.-** 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 suministrador de energía eléctrica, o
- II. Mensual, semestral o anualmente, si se realiza directamente a la tesorería del Municipio.

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.

El Municipio podrá otorgar beneficios, subsidios o estímulos fiscales en materia del derecho a que se refiere el presente capítulo, mismos que deberá publicar en el Periódico Oficial del Estado.

## TRANSITORIOS

**PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor, al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Puebla.

**SEGUNDO.-** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.



HONORABLE CONGRESO  
DEL ESTADO DE  
**PUEBLA**  
LXI LEGISLATURA  
ORDEN Y LEGALIDAD

**ATENTAMENTE**  
**“SALA DE COMISIONES DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO”**  
**CUATRO VECES HEROICA PUEBLA DE ZARAGOZA, 22 DE DICIEMBRE DE 2021**

**COMISIÓN DE HACIENDA Y PATRIMONIO MUNICIPAL**

**DIP. CHARBEL JORGE ESTEFAN CHIDIAC**  
**P R E S I D E N T E**

**DIP. KARLA VICTORIA MARTÍNEZ GALLEGOS**  
**S E C R E T A R I A**

**DIP. AZUCENA ROSAS TAPIA**  
**V O C A L**

**DIP. FERNANDO SÁNCHEZ SASIA**  
**V O C A L**

**DIP. NORA YESSICA MERINO ESCAMILLA**  
**V O C A L**

**DIP. RAFAEL ALEJANDRO MICALCO MÉNDEZ**  
**V O C A L**

**DIP. AURORA GUADALUPE SIERRA RODRÍGUEZ**  
**V O C A L**

**ESTA HOJA DE FIRMAS CORRESPONDE AL DICTAMEN CON MINUTA DE DECRETO POR EL CUAL SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 199, 200, 201, 202 Y 203 DEL CÓDIGO FISCAL Y HACENDARIO PARA EL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS CHOLULA.**