

**Demanda de acción de  
inconstitucionalidad, promovida por la  
Comisión Nacional de los Derechos  
Humanos.**

**Ministros y Ministras que integran el Pleno  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc,  
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Alcaldía Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados y delegadas, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz, Claudia Fernández Jiménez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 2070028 y 2196579, respectivamente, que los y las acreditan como licenciados y licenciadas en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados César Balcázar Bonilla, Román Gutiérrez Olivares, Giovanna Gómez Oropeza y Marisol Mirafuentes de la Rosa; así como a Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona y Yocelin Sánchez Rivera; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados, y 60 de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

**I. Nombre y firma del promovente:**

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

**II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:**

**A. Órgano Legislativo:** Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

**B. Órgano Ejecutivo:** Gobernador Constitucional del Estado de Tlaxcala.

**III. Las normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron:**

- **Relacionadas con cobros excesivos y desproporcionales por acceso a la información:**
  1. Artículo 49, fracción XI, en la porción normativa "*así como de copias simples*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Nativitas, para el ejercicio fiscal 2019, expedida mediante Decreto número 68, publicada en el Periódico Oficial No. Extraordinario del Estado de Tlaxcala el 31 de diciembre de 2018. (1)
  2. Artículo 25, en la porción normativa "*y las derivadas de solicitud de acceso a la información pública*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Apizaco, para el ejercicio fiscal 2019, expedida mediante Decreto número 71, publicada en el Periódico Oficial No. 3 Extraordinario del Estado de Tlaxcala el 31 de diciembre de 2018. (2)
  3. Artículo 33, de la Ley de Ingresos del Municipio de Panotla, para el ejercicio fiscal 2019, expedida mediante Decreto número 74, publicada en el

Periódico Oficial No. 6 Extraordinario del Estado de Tlaxcala el 31 de diciembre de 2018. (3)

- **Por estimarse vulneran el Derecho a la identidad:**

1. Artículo 67, de la Ley de Ingresos del Municipio de Natívitas, para el ejercicio fiscal 2019, expedida mediante Decreto número 68, publicada en el Periódico Oficial No. Extraordinario del Estado de Tlaxcala el 31 de diciembre de 2018. (1)
2. Artículo 31, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apizaco, para el ejercicio fiscal 2019, expedida mediante Decreto número 71, publicada en el Periódico Oficial No. 3 Extraordinario del Estado de Tlaxcala el 31 de diciembre de 2018. (2)
3. Artículo 31, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2019, expedida mediante Decreto número 72, publicada en el Periódico Oficial No. 4 Extraordinario del Estado de Tlaxcala el 31 de diciembre de 2018. (4)

- **Por considerarse transgreden el derecho de igualdad y al principio de no discriminación:**

1. Artículo 65, en las porciones normativas “organizados por ciudadanos del Municipio”, “o sin” y “organizados por ciudadanos de otros Municipios o estados”, de la Ley de Ingresos del Municipio Panotla, para el ejercicio fiscal 2019, expedida mediante Decreto número 74, publicada en el Periódico Oficial No. 6 Extraordinario del Estado de Tlaxcala el 31 de diciembre de 2018. (3)

- **Relacionadas con cobros de derechos por el servicio de alumbrado público**

1. Artículo 46, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apizaco, para el ejercicio fiscal 2019, expedida mediante Decreto número 71, publicada en el Periódico Oficial No. 3 Extraordinario del Estado de Tlaxcala el 31 de diciembre de 2018. (2)

2. Artículo 54, de la Ley de Ingresos del Municipio de Panotla, para el ejercicio fiscal 2019, expedida mediante Decreto número 74, publicada en el Periódico Oficial No. 6 Extraordinario del Estado de Tlaxcala el 31 de diciembre de 2018. (3)

#### **IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:**

- Artículos 1º, 4º, párrafo octavo, 6, apartado A, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículo transitorio segundo, del decreto que reforma el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 17 de junio de 2014.
- Artículos 1, 2, 13, 18 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 2, 19, 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

#### **V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Derecho a la identidad.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de acceso a la información.
- Derecho de igualdad.
- Derecho a la gratuidad del registro de nacimiento.
- Principio de legalidad.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información.
- Principio de proporcionalidad en las contribuciones.
- Principio de no discriminación.
- Obligación del Estado de respetar, promover, proteger y garantizar derechos humanos.

#### **VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con

lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las diversas disposiciones normativas señaladas en el apartado III del presente escrito, publicadas el 31 de diciembre de 2018 en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

#### **VII. Oportunidad en la promoción.**

Acorde con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en el Periódico Oficial “El Estado de Tlaxcala” el 31 de diciembre de 2018, por lo que el plazo para presentar la acción transcurre del martes 1 de enero del año en curso al miércoles 30 de los corrientes. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

#### **VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.**

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

*“**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: (...)*

*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; (...).”*

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, a continuación, se citan:

### **De la Ley:**

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

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

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

(...).”

### **Del Reglamento Interno:**

*“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)*

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

Finalmente debe precisarse que el día 4 de diciembre de 2018, al resolver las acciones de inconstitucionalidad **18/2018** y **27/2018**, ese Alto Tribunal determinó que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de ingresos que vulneren derechos humanos al establecer contribuciones; en los casos particulares, en contra de disposiciones normativas que determinan la obligación de pagar tributos por la prestación del servicio de alumbrado público, atribuyéndoles la naturaleza de un derecho cuando materialmente es un impuesto, al tomar como base el consumo de energía eléctrica de cada usuario.

Lo anterior, toda vez que la inobservancia de los principios previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, constituye una violación al derecho fundamental de seguridad jurídica que puede generar una afectación al patrimonio de los particulares.

### **IX. Introducción.**

El 31 de diciembre de 2018 se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala diversas leyes de Ingresos para los Municipios de la entidad, los cuales prevén supuestos que, a juicio de esta Comisión Nacional, transgreden los derechos fundamentales de identidad, igualdad, acceso la información pública, seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, proporcionalidad en materia tributaria, de gratuidad en la materia de acceso a la información y al de no discriminación.

Al respecto, las leyes de ingresos que se individualizarán en los respectivos conceptos de invalidez establecen cobros y/o sanciones, por los rubros siguientes:

1. Búsqueda y reproducción de información.
2. Registro extemporáneo de nacimiento
3. Tarifas para el uso de inmuebles municipales en razón a la ciudadanía.
4. Servicio de alumbrado público.

Por cuanto hace al primer rubro, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que la norma que establece el pago de derechos por la reproducción de documentos de información pública, son excesivos, los que no se justifican mediante el análisis de una base objetiva y razonable en cuanto a los costos de los materiales empleados para su reproducción.

A juicio de esta Comisión Nacional, las disposiciones impugnadas inhiben el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información, toda vez que imponen erogaciones económicas injustificadas y desproporcionales al solicitante, por la expedición de reproducciones de información pública, lo que resulta contrario al principio de gratuidad que permea el derecho mencionado, de acuerdo con el artículo 6° de la Norma Fundamental.

Las disposiciones impugnadas que se encuentran en el segundo lugar de esos apartados establecen cobros por el registro de personas menores de edad, desde los 6 meses hasta los 18 años, lo cual transgrede el derecho a la identidad consagrado en el párrafo octavo del artículo 4° de nuestra Norma Fundamental, que indica: "Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento."

Por otra parte, en cuanto a una disposición normativa contemplada en la Ley de Ingresos correspondiente al Municipio de Panotla, el legislador local introdujo una tarifa a pagar por el uso del auditorio e instalaciones deportivas municipales,



que depende si se trata de una persona ciudadana del Municipio o de otros municipios e incluso de otra Entidad Federativa.

Aludida medida, genera una situación de discriminación en razón al vínculo jurídico-político de las personas con el Municipio, es decir, en razón a la ciudadanía, afectando de modo injustificado y desproporcional el ejercicio pleno del derecho de igualdad y al principio de no discriminación, resultando incompatibles con el bloque de constitucionalidad y convencionalidad de derechos humanos, bajo el cual se erige el sistema jurídico mexicano.

Finalmente, se demostrara un vulneración al derecho de seguridad jurídica, así como el principio de proporcionalidad tributaria por parte de las normas que establecen contribuciones respecto al cobro del servicio de alumbrado público previstas en las leyes de ingresos municipales controvertidas, toda vez que establecen las tarifas de cobro con base en la ubicación del predio de las personas contribuyentes respecto de la fuente de alumbrado público, y no en atención al costo que genere la prestación de citado servicio.

#### **X. Conceptos de invalidez.**

**PRIMERO. Las normas impugnadas que establecen un cobro excesivo y desproporcional por la expedición de reproducciones de información pública vulneran el ejercicio del derecho humano de acceso a la información, así como al principio de gratuidad que rige a esta materia, contemplado en el artículo 6º, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Natávitás, Apizaco y Panotla, para el ejercicio fiscal 2019, que establecen el pago de un derecho por la reproducción de información y documentos solicitados, con cobros que oscilan entre los \$16.898 hasta los \$168.98, por entrega de archivos en hoja o copia

simple, implica una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública.

1. Artículo 49, fracción XI, en la porción normativa “*así como de copias simples*”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nativitas, para el ejercicio fiscal 2019.
2. Artículo 25, en la porción normativa “*y las derivadas de solicitud de acceso a la información pública*”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apizaco, para el ejercicio fiscal 2019.
3. Artículo 33, fracción I de la Ley de Ingresos del Municipio de Panotla, para el ejercicio fiscal 2019.

El legislador local estableció costos por la reproducción de la información que varían desde 0.20 UMA hasta 2 UMA, por cada hoja utilizada, lo que en pesos se traduce cobros entre los \$16.898<sup>1</sup> hasta los \$168.98, por la entrega de la información solicitada. Asimismo, las disposiciones impugnadas hacen una distinción injustificada entre el precio de las primeras 10 hojas utilizadas, y las hojas adicionales. El costo de las primeras 10 hoja que establece la norma oscila desde .1 UMA por hoja utilizada, y en caso de hojas adicionales el costo va de 0.20 UMA o 0.25 UMA.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que esas cantidades no se justifican, pues de ninguna forma puede considerarse que ese sea el costo de los materiales utilizados para la reproducción de la información solicitada lo que representa una erogación para las personas solicitantes.

Para sustentar la premisa anterior, a continuación, se desarrolla el alcance del derecho fundamental de acceso a la información con base en el principio de gratuidad.

La protección al derecho humano de acceso a la información, que se reconoce en el artículo 6° de la Constitución Federal, se rige por los principios y bases contenidos en el propio precepto Constitucional que, según la interpretación que ha tenido a bien realizar esa Suprema Corte de Justicia de Justicia, establece las características siguientes:

---

<sup>1</sup> El valor de una UMA para el año 2019 es de \$84.49, información disponible en <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/> [consultado el 24/01/2019].

1. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad.
2. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, **tendrá acceso gratuito a la información pública**, a sus datos personales o a la rectificación de estos.
3. Para la efectiva tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Destacando, en el primer punto que, por información pública, se entiende el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público.

Por su parte, las fuentes internacionales —artículos **13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**— consagran el derecho a la información como parte del derecho a la libertad de expresión, en tanto esta comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*, estableció lo siguiente:

1. Se trata de un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista legítima restricción.
2. Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar

respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción.

3. El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades.
4. La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones.
5. Los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar la información.
6. Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.
7. Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.

A continuación, se citan los párrafos que se estiman pertinentes en los apartados conducentes, del Caso al que se ha hecho referencia y que contempla los principios que han quedado señalados en la numeración del párrafo anterior:

*“77. [...] la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección*

*del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.”*

*“80. [...] [e]l acceso a la información en poder del Estado, con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es condición indispensable para la participación ciudadana [...]”*

*“92. La Corte observa que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.”*

*“163. [...] el Tribunal considera necesario reiterar que el deber general comprendido en el artículo 2 de la Convención implica la supresión tanto de las normas como de las prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violaciones a las garantías previstas en la Convención, así como la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. Por ello, Chile debe adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección al derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, dentro de las cuales debe garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije plazos para resolver y entregar la información, y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados.”*

*“137. El Estado debe garantizar que, ante la denegatoria de información bajo el control estatal, exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita que se determine si se produjo una vulneración del derecho del solicitante de información y, en su caso, se ordene al órgano correspondiente la entrega de la información. En este ámbito, dicho recurso debe ser sencillo y rápido, tomando en cuenta que la celeridad en la entrega de la información es indispensable en esta materia. De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 2 y 25.2.b) de la Convención si el Estado Parte en la Convención no tiene un recurso judicial para proteger efectivamente el derecho tiene que crearlo.”*

*“161. La Corte también estima importante recordar al Estado que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención, si el ejercicio de los derechos y libertades protegidos por dicho tratado no estuviere ya garantizado, tiene la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”*

En esa tesitura, es importante destacar que tanto esa Suprema Corte de Justicia, como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han sido enfáticas en la doble vertiente del derecho de acceso a la información; por un lado, como

garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.

Dichas ideas han quedado plasmadas en la Tesis: P./J. 54/2008, en materia Constitucional, Novena Época del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, página 743, de junio de 2008, Materia Constitucional, que es del rubro y textos siguientes:

**“ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.**

*El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”*

Como se desprende del criterio transcrito, sustentado por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho de acceso a la información constituye un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos.

Obstaculizar el ejercicio de este derecho fundamental, haría nugatorias diversas prerrogativas constitucionales.

Ahora bien, para el caso concreto, debe enfatizarse que el principio de gratuidad contemplado en el multicitado artículo 6° de la Constitución Federal rige la materia de acceso a la información pública e implica que el ejercicio de esta prerrogativa debe realizarse sin entregar a cambio contraprestación alguna, salvo el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción, cuando en su caso sea procedente, justificado y proporcional. Sentados estos presupuestos, ahora se exponen los motivos por los que se estiman inconstitucionales los preceptos a los que se ha hecho referencia de las Leyes de Ingresos municipales perteneciente al Estado de Tlaxcala, que contemplan cobros excesivos y desproporcionales por la reproducción de información pública requerida por el solicitante en su ejercicio del derecho de acceso a la información.

Es así que, de un ejercicio de contraste entre lo dispuesto por la Constitución, con relación a los principios que rigen el derecho de acceso a la información y lo que se infiere del artículo impugnado, se puede advertir un distanciamiento del principio de gratuidad que rige el ejercicio de este derecho.

Ello implica que las normas impugnadas se traducen en un obstáculo para el ejercicio pleno al derecho humano de acceso a la información, puesto que de forma injustificada y desproporcionada se pretende establecer un cobro la expedición de reproducciones por el propio solicitante.

Al respecto, conviene puntualizar que, de una interpretación armónica y sistemática del artículo 6 de la Norma Fundamental, el diverso 141<sup>2</sup> de la Ley

---

<sup>2</sup> **Artículo 141.** En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

- I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;
- II. El costo de envío, en su caso, y
- III. El pago de la certificación de los Documentos, cuando proceda.

Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y

General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y el numeral 18<sup>3</sup> de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, se desprende lo siguiente:

- A. El principio de gratuidad rige el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública.
- B. El principio de gratuidad no es absoluto y admite restricciones.
- C. Las restricciones al principio de gratuidad que se hagan deben encontrar justificación y deben ir dirigidas a cubrir de manera proporcional **costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.**

En otras palabras, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por regla general, debe ser gratuito y excepcionalmente pueden realizarse cobros por los materiales utilizados en la reproducción de la información; del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

La exclusión del cobro por el ejercicio del derecho de acceso a la información responde a que el principio de gratuidad que rige la materia no permite un cobro *per se* por la solicitud de información, sino que, la posibilidad de erogaciones responde a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que llegan a suscitarse, en consecuencia, el legislador local al establecer un costo por la simple búsqueda de \$84.49 (1 U.M.A.) perdió de vista el principio y el derecho antes señalados.

---

exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante.

<sup>3</sup> **Artículo 18.** El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

En ningún caso los ajustes razonables que se realicen para el acceso de la información de solicitantes con discapacidad, será con costo a los mismos.



Así el legislador de vista perdió de vista referido mandato constitucional, pues las normas impugnadas al establecer las tarifas de \$16.898 (0.20 U.M.A.), por copia o hoja simple; \$21.12 (0.25 U.M.A.) hasta \$168.89 (2 U.M.A.), que de ninguna manera corresponde al costo de los materiales empleados para su reproducción.

En ese sentido, resulta claro que se configura una trasgresión al ejercicio pleno del derecho de acceso a la información consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que el efecto de las normas impugnadas consiste en obstaculizar el ejercicio de dicho derecho.

Estas consideraciones fueron desarrolladas por el Congreso de la Unión, al expedir la Ley Reglamentaria del Artículo 6° de la Constitución Federal, que dio origen a Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, precisando que **sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas.**<sup>4</sup>

Además, el legislador dispuso que la información debe ser entregada sin costo, cuando el solicitante proporcione el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información, o cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples.

Lo anterior se corrobora con el texto de la Exposición de Motivos de la Cámara de Senadores sobre la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que, por su relevancia, a continuación, se transcriben los párrafos pertinentes:

*“...Se plantea incorporar que el ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito, **y sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas, conforme a la normatividad aplicable.***

---

<sup>4</sup> Exposición de Motivos de la Cámara de Senadores sobre la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, p. 14.

*Se prevé que las leyes que establezcan los costos de reproducción y certificación, para efectos de acceso a la información, deberán considerar en su determinación que los montos permitan o faciliten el ejercicio de este derecho. Para el caso de los costos de envío de la información, dicho fin se procurará a través de la celebración de convenios que reduzcan sus montos de manera significativa. Resulta claro que un principio fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información es precisamente la "gratuidad de la información", distinguible de lo que es la reproducción de la información.*

....

*Por lo que el principio de gratuidad permite hacer accesible el derecho de acceso a todos, al determinarse como gratuitos los procedimientos, al establecerse medios electrónicos en su acceso, costos razonables de reproducción, órganos garantes administrativos no judiciales, ente otros mecanismos más para asegurar dicho principio, y evitar que el ejercicio del derecho sea solo un derecho de unos cuantos.*

*En el contexto del principio de gratuidad se propone que cuando los sujetos obligados posean la información solicitada en medios electrónicos, deberán privilegiar el acceso gratuito a la misma. De estar de acuerdo el particular, en que la entrega de la información se realice en el medio electrónico en el que se encuentra, se le enviará sin costo alguno, mediante correo electrónico o se le pondrá a su disposición la dirección electrónica completa del sitio donde se encuentra la información requerida, comunicándole los datos que le permitan acceder a la misma. Con estos postulados se reitera, el espíritu de la Constitución General, de que el acceso a la información debe ser ágil, sencillo, expedito y no oneroso. Ya que se trata de aprovechar los medios de comunicación electrónica a fin de que la información sea accesible en línea. Dichos principios no tienen más limitantes que la reproducción de la información implique medios materiales como la copia simple o certificada, por citar algún ejemplo, y que la naturaleza del documento impida la digitalización o escaneo de la misma para su entrega en el sistema automatizado.*

*"...Uno de los puntos fundamentales del debido ejercicio del derecho de acceso a la información, consiste en la gratuidad de la información que soliciten los particulares y que estén en posesión de los sujetos obligados.*

***Por tal motivo, se consideró importante en esta propuesta que toda persona que desee ejercer su derecho de acceso a la información, en principio debe tener acceso de manera gratuita. Sin embargo, como esto no siempre es posible, también se establecieron los mecanismos para regular en qué momento y bajo qué circunstancias se cobrará una cuota de recuperación por la entrega de la información solicitada.***

***Así, se advierte que los costos para obtener la información deberán cubrirse de manera previa a la entrega de la información y no podrán***

**ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.**

**Además, se establece que la información deberá ser entregada sin costo, cuando el solicitante proporcione el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información, o cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples...”**

Como se desprende de las líneas transcritas, el legislador federal, en observancia al principio de gratuidad consagrado en el artículo 6° de la Constitución Federal, dispuso que los solicitantes no debían realizar erogación alguna, cuando ellos mismos proporcionaran el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información. Lo anterior se robustece en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; relativo a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de cuyo texto conviene destacar lo siguiente:

**“Adicionalmente, el principio de gratuidad resulta elemental y se constituye con la premisa de que la entrega de la información es siempre gratuita para el ejercicio del derecho de acceso a la información; sin embargo, esto es distinto a entender la reproducción de la información, verbigracia, será impresa en copias simples, certificadas o bien discos compactos que la contengan a través de archivos electrónicos, y por ello, el costo sólo podrán constituirse en aquel suficiente para recuperar los costos de reproducción y en su caso el envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas. Dichos costos de reproducción y certificación, deberán estar previstos en las leyes reglamentarias y considerar que en ningún caso podrán ser tales que impidan con ese hecho el ejercicio del derecho de acceso a la información.**

*Por tal motivo, para estas Comisiones Dictaminadoras, resulta necesario establecer mecanismos para regular en qué momento y bajo qué circunstancias se cobrará una cuota de recuperación para la entrega de la información solicitada y que toda persona tenga acceso de manera gratuita. Por ello, los costos para obtener la información deberán cubrirse de manera previa a la entrega de la información y no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; así como del costo de envío, en su caso,*

y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda; e incluso, la información deberá ser entregada sin costo, cuando el particular proporcione un medio magnético o electrónico, o el mecanismo necesario para reproducir la información, o bien, cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples.

Para el efectivo cumplimiento del principio de gratuidadl as Comisiones Dictaminadoras consideran necesario, especificar la gratuidad de los procedimientos, mediante la utilización de medios electrónicos, ente otros mecanismos, que aseguren un eficaz ejercicio del derecho de acceso a la información, privilegiando el acceso gratuito a la misma; así, la entrega de la información podrá realizarse en el medio electrónico en el que se encuentra, enviándosele al particular sin costo alguno, a través de correo electrónico o poniendo a su disposición la dirección electrónica del sitio donde se encuentre la información requerida y todos los datos necesarios para su acceso.

En tal tesitura, es importante que los sujetos obligados mecanismos permitan la disponibilidad de la información en formatos digitales, pues resulta más sencillo solicitar información en formato electrónico y que pueda ser enviada a los solicitantes por la plataforma destinada para ello o bien por correo electrónico, permitiendo un almacenamiento, difusión y consulta más asequible.”

A mayor abundamiento, conviene traer a colación el Dictamen de la Comisión de Gobernación, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyas líneas a destacar en el caso concreto son de la literalidad siguiente:

*“5.- El principio de gratuidad. El artículo 6o, apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que toda persona tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o rectificación de éstos sin necesidad de acreditar su interés o de justificar su utilización. El principio tiene la finalidad de combatir cualquier muestra de discriminación a cualquier persona por motivos de su condición económica y garantizar a toda la ciudadanía el acceso a la información, ya que el ejercicio de este derecho no puede estar condicionado. El principio de gratuidad resulta elemental y se constituye con la premisa de que la entrega de la información es siempre gratuita para el ejercicio del derecho de acceso a la información; sin embargo, esto es distinto a los costos generados por la reproducción y certificación de la información generada que deberán cubrirse de manera previa a la entrega de la información y no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; así como*

*del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda; **e incluso, la información deberá ser entregada sin costo, cuando el particular proporcione un medio magnético o electrónico, o el mecanismo necesario para reproducir la información, o bien, cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples.***

De las consideraciones transcritas, tomadas al momento de elaborar la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se desprende que el Legislador Federal, en aras de garantizar la efectividad plena del ejercicio del derecho de acceso a la información, y respetar el principio de gratuidad que rige la materia, previó que era posible establecer cuotas de recuperación por los materiales estrictamente utilizados en la reproducción de la información solicitada.

El establecer un cobro tan elevado por cada hoja simple que se entregue al solicitante implica necesariamente el incumplimiento por parte del Estado de su obligación constitucional y convencional para garantizar el pleno goce y ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Además, las normas que se impugnan establecen una variación en los montos en razón del número de hojas en las cuales se responda a la solicitud de las personas. Es decir, si el contenido de la información no excede de diez hojas el peticionario deberá pagar una cantidad menor por cada hoja solicitada, pero si la información solicitada excede el número de hojas señalado, deberá pagar una cantidad mayor por cada hoja utilizada.

En consecuencia, referidas disposiciones carecen de una base razonable, pues el costo comercial de las hojas de papel no varía de forma tan exponencial a partir del medio por el cual se obtuvieron, es decir, si son copias simples o impresiones, por lo que, al establecer dicho cobro el legislador local es contrario a la Constitución Federal.

Conviene traer a colación que, la reforma y adiciones al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 2007, se advierte que el Constituyente Permanente determinó consagrar la gratuidad en el

derecho de acceso a la información, en la fracción III del referido numeral que prevé, entre otras cosas, el principio de gratuidad únicamente por lo que se refiere al ejercicio del derecho de acceso a la información, lo que significa que el hecho de proporcionar información a los particulares no generará costo alguno para éstos.

Debe recalcar la importancia del derecho de acceso gratuito a la información pública pues éste es piedra angular de un Estado democrático y de derecho, luego entonces, debe ser protegido y garantizado en sus dos dimensiones; individual y social. La individual, protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad; formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno; fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa. Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual.

Como se reconoce en el criterio, 2a. LXXXIV/2016 (10a.), en materia Constitucional, Décima Época, de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Tomo I, Libro 34, de septiembre de 2016, página 838, que es del rubro y texto siguientes:

**“DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA.**

*El derecho a la información tiene una doble dimensión. Por un lado, tiene una dimensión individual, la cual protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad; formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno; fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa. Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual. En ese sentido, no sólo permite y garantiza la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas*

*inofensivas e indiferentes, sino también aquellas que pueden llegar a criticar o perturbar al Estado o a ciertos individuos, fomentando el ejercicio de la tolerancia y permitiendo la creación de un verdadero pluralismo social, en tanto que privilegia la transparencia, la buena gestión pública y el ejercicio de los derechos constitucionales en un sistema participativo, sin las cuales no podrían funcionar las sociedades modernas y democráticas.”*

La garantía a recibir información únicamente tiene como objeto que el particular tenga acceso a información pública, sin ninguna otra imposición que pueda configurarse en un presupuesto indispensable, al que pueda quedar condicionado. Es así que la afectación generada por el costo desproporcional que imponen las leyes que se impugnan, por el simple hecho de la búsqueda, así como por la reproducción tiene implicaciones que trascienden al ejercicio del derecho de acceso a la información pública en sus dos dimensiones la individual y social.

El acceso a la información se consagra bajo la dualidad de buscar y recibir información sin imponer mayores requisitos que los que el poder reformador de la Constitución y el Congreso de la Unión han establecido previamente, tanto en la Norma Fundamental como en la Ley General de la materia, así que agregar una condición adicional para ejercer el derecho de acceso a la información, cuando tal condición no está prevista constitucionalmente ni tiene una base en la ley general, significa generar un obstáculo para el particular que presente una solitud de información.

Acorde a lo anterior, esa Suprema Corte de Justicia ha establecido que el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa, tal como se reconoce en el criterio 2a. LXXXV/2016 (10a.), publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Libro 34, Septiembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, página 839, de rubro siguiente:

**“DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL.** De conformidad con el texto del artículo 6o. constitucional, el derecho a la información comprende las siguientes garantías: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de

*acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir). Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas), y por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas). Por otro lado, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas), y por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas). Finalmente, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y por otro lado, también exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).”*

De ahí que se insista, en que la norma impugnada se traduce en una limitante del ejercicio del derecho de acceso a la información, al contemplar cobros excesivos y desproporcionales que no se justifican mediante una base objetiva y razonable en cuanto a los costos de los materiales empleados para la reproducción de la información en fotocopias y demás supuestos que prevé.

En tanto que los únicos requisitos admisibles corresponden a los necesarios para dar eficacia al derecho constitucional de acceso a la información. Fuera de ello, las condiciones de ejercicio de un derecho que no respondan a esas limitaciones o sean arbitrarias deben estimarse inconstitucionales, en tanto no son acordes a los siguientes aspectos:

- a)** Razonabilidad, esto es, enfocarse a satisfacer los fines perseguidos; y
- b)** Proporcionalidad, que se traduce en que la medida no impida el ejercicio de aquel derecho en su totalidad o genere en la población una inhibición al respecto.



Sin menoscabo de la vulneración al principio que rige la materia, esta Comisión Nacional considera que también se transgrede el derecho humano a la igualdad y la prohibición de discriminación por condición económica prevista en el artículo 1° de la Norma Fundamental.

Lo anterior, en razón de que la prohibición de discriminación en razón económica implica, en el caso concreto establecer las medidas necesarias para garantizar el acceso a la información en un plano de igualdad de manera que solicitar información no represente una carga desproporcionada para los gobernados.

En contraste, las normas impugnadas, al imponer cobros tan elevados por la reproducción de esa información, tiene por efecto el desincentivar a las personas de que ejerzan su derecho humano de acceso a la información en un plano de igualdad, por la erogación que les causarían.

En síntesis, las leyes que se impugnan se oponen al libre ejercicio del derecho de acceso a la información, consecuentemente contrarias al 6° apartado A fracción III, de la Constitución Federal y se convierten en una barrera que obstaculiza la realización del derecho pretendido, a la par que se incumple la obligación de garantía que tiene el Estado.

Adicionalmente, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el derecho de acceso a la información en su vertiente social, particularmente en el caso de investigaciones por parte de periodistas encaminadas al esclarecimiento de los hechos delictivos, en cuanto a la búsqueda de información relacionada con la “ubicación”, “actividades”, “operativos” y “labores en general” de las instituciones de seguridad pública constituye un ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información.<sup>5</sup>

Es de concluirse, por tanto, que los cobros excesivos que establecen las normas impugnadas hacen nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información

---

<sup>5</sup> Tesis aislada 1a. CLX/2013 (10a.) de la Primera Sala de ese Alto Tribunal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, página 551, del rubro siguiente: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. INTERÉS PÚBLICO DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.”**

en tanto se trata de una medida injustificada. Esto, dado que las cuotas que prevén los preceptos impugnados, no tienen sustento constitucional, ni persiguen una finalidad constitucionalmente válida, y por el contrario representan un obstáculo para el ejercicio del derecho en cuestión.

Asimismo, la norma impugnada tiene un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico. Al realizar cobros injustificados por solicitudes de información, toda vez que, unos de los sujetos destinatarios de la norma podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que la norma termina teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística.

De tal suerte, que con las normas impugnadas que se someten a control de esa Suprema Corte, también se soslaya la obligación estatal de garantizar el derecho al acceso a la información, porque el Estado de Tlaxcala no da cumplimiento al texto constitucional y desconoce el derecho a la gratuidad imponiendo barreras legales para consecución de ese derecho de las personas, como son los cobros decretados en las normas legales que se combaten, por lo cual lo procedente es que se declare su invalidez.

**SEGUNDO. Las normas impugnadas al remitir y dotarse de contenido conforme a lo previsto en la fracción VII del artículo 157 del Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, el cual establece un cobro por el registro extemporáneo de nacimiento se opone a la obligación de garantía del Estado de gratuidad del registro de nacimiento, por lo que transgrede el derecho humano a la identidad y a la gratuidad del registro reconocido en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Previó a desarrollar los argumentos por los cuales esta Comisión Nacional estima las normas impugnadas son contrarias al marco de regularidad constitucional, este Organismo Constitucional Autónomo considera pertinente puntualizar la siguiente cuestión a saber.

Por cuanto hace a lo dispuesto en los artículos 67, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nativitas, y 31, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apizaco, ambas del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2019, si bien es cierto que acorde a la literalidad de referidos numerales estos no constituyen una vulneración a derechos humanos, lo cierto es que hacer estos una remisión al artículo 157 del Código Financiero para dicha entidad y sus Municipios, se configura la norma en sí misma, así como se les dota de contenido y sentido.

El artículo 157 del Código Financiero tlaxcalteca prevé los derechos que se causaran por los servicios que preste la Oficialía Mayor de Gobierno, en el referido numeral prevé entre otros servicios, en su fracción VII<sup>6</sup> registros extemporáneos de las personas.

Luego entonces, al estar previsto en la fracción VII del artículo 157 del Código Financiero, antes referido, un cobro por los registros extemporáneos de las personas, la citada disposición se traslada y configura como parte integrante del contenido de los artículos 67 y 31, de las Leyes de Ingresos de los municipios de Nativitas y Apizaco, respectivamente, por lo tanto, las normas que se impugnan en el presente medido de impugnación atiende a la transgresión al derecho de identidad y al principio de gratuidad del registro reconocidos en la Norma Fundamental del ordenamiento jurídico mexicano.

En este orden, el derecho a la identidad postula que toda persona desde el momento de su nacimiento debe acceder a una identidad, entendida como un

---

<sup>6</sup> Artículo 157. Los servicios proporcionados por la Oficialía Mayor de Gobierno, causarán los derechos siguientes:

(...)

CONCEPTO

DERECHOS CAUSADOS

VII. Los registros extemporáneos se cobrarán atendiendo a la edad de la persona:

- a) De menores de edad, hasta los diez años cumplidos. 4 días de salarios mínimos
- b) De menores de edad, desde diez años un día hasta los dieciocho años cumplidos. 6 días de salario mínimo.
- c) De mayores de edad hasta los sesenta años cumplidos, la cuota establecida en el inciso b) se incrementará en. 6 días de salario mínimo.  
Un día de salario mínimo por cada periodo de cinco años cumplidos o fracción del mismo.
- d) De mayores de sesenta años. 3 días de salario mínimo.

conjunto de rasgos propios de un individuo o que lo caracterizan frente a los demás, y que le dan consciencia de sí mismo; por tanto, se relaciona con otros derechos fundamentales como el nombre, la nacionalidad, la filiación o la personalidad jurídica.

En el orden constitucional mexicano, el derecho a la identidad se encuentra reconocido en el párrafo octavo del artículo 4° de nuestra Norma Fundamental, de cuyo texto pueden desprenderse cuatro postulados fundamentales para las autoridades del Estado en relación con la protección de los derechos humanos, a saber:

- A. Toda persona tiene derecho a la identidad.
- B. Toda persona tiene derecho a ser registrada de manera inmediata a su nacimiento.
- C. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos.
- D. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

A su vez, para la materialización de ese derecho a la identidad, un presupuesto jurídico formal es inscribir el nacimiento en los registros públicos del estado civil y de esa forma asentar públicamente el reconocimiento del nombre, nacionalidad y filiación de la persona. De esa forma, el registro civil universal del nacimiento es la base para que las personas accedan a todos los demás derechos interrelacionados con el derecho a la identidad.

Por tal circunstancia, el Poder Reformador de la Constitución dispuso en el segundo artículo transitorio del decreto que reforma el artículo 4° constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de junio de 2014, que a partir de la entrada en vigor de dicho decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa de la ahora Ciudad de México, dispondrían de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derechos por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta respectiva.

Contrario a ello, las disposiciones que se impugnan establecen el cobro de una cuota por el registro extemporáneo de las personas de acuerdo a la edad en que se realice el registro en comento, cuestión que contradice claramente la garantía de gratuidad contenida en el texto constitucional y trasciende a la violación del derecho a la identidad.

Ahora bien, resulta importante destacar que el tema que ahora se expone, sobre la constitucionalidad de las tarifas por registro fuera de la temporalidad establecida por el legislador, ha sido ya resuelto por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 3/2016, 6/2016, 7/2016, 10/2016, 36/2016, promovidas por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y falladas los días 22 y 28 de noviembre de 2016, así como en las acciones 4/2017, 6/2017, 9/2017, 10/2017 y 11/2017, resueltas en fechas 3 de agosto, 31 de octubre y 13 de noviembre, todas en 2017, y en las cuales se declaró la invalidez de las disposiciones normativas en que se establecía un cobro por el registro de nacimiento o se limitaba la gratuidad del mismo a cierta temporalidad establecida en la ley, lo que implica un cobro directo por la expedición de la primera acta de nacimiento.

En la discusión de esas acciones respecto al cobro por registro extemporáneo, se estableció que la imposición de un cobro representa un desacato al derecho a la identidad y, aunque la imposición de la tarifa por registro extemporáneo pudiese perseguir un fin considerado legítimo, es decir, incentivar a los padres a que declaren el nacimiento de sus hijas e hijos de manera inmediata al nacimiento, esto implica un costo de inscripción y de expedición del acta, puesto que se cobraría a los padres por haberlo hecho fuera del plazo legal establecido, con la consecuencia de desincentivar a los padres a que ocurran a hacer el registro de sus menores.

Es importante señalar que el legislador del Estado de Tlaxcala pasó por alto la finalidad que persigue la reforma constitucional de 17 de junio del año 2014, al artículo 4° al establecer la gratuidad del registro de las personas, garantizando así el derecho a la personalidad, identidad y filiación, ya que al establecer cobro por registro ordinario y extemporáneo para quienes tienen la obligación de llevar

a los nacidos al registro, se desnaturalizan dichos fines constitucionales, todo ello en perjuicio del interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

Dicho de otro modo, el Poder Legislativo de citada Entidad Federativa al mantener y no modificar el numeral del Código Financiero aludido con una tarifa de cobro por el registro extemporáneo de nacimiento, está introduciendo una nueva manera de determinar un pago por el registro de nacimiento, que deviene en consecuencia de desincentivar a los padres a que acudan a hacer el registro de las personas menores de edad ante el cobro instituido, constituyendo así obstáculos reales para la mayoría de las mexicanas y mexicanos para tener acceso a la identidad y sus derechos conexos, sin perder de vista que el registro gratuito del nacimiento es una obligación constitucional del Estado, cuyo objeto es garantizar el derecho aludido.

La tarifa de cobro por el registro extemporáneo de nacimiento carece de justificación constitucional y se traduce en un obstáculo que impide la realización efectiva de la obligación de garantía que la Constitución y los tratados internacionales imponen en al Estado en materia de identidad.

En consecuencia, resulta inadmisibles la aplicación de cualquier cobro por la solicitud que realicen las personas a las instituciones registrales, de tomar nota del nacimiento de una persona, pues el registro de nacimiento es el ejercicio de un derecho fundamental que está garantizado en la norma constitucional, de ahí que se estimen inconstitucionales las normas precisadas.

Con mayor razón cuando para la realización de este derecho existe un elemento externo y ajeno al gobernado, que recae directa y exclusivamente en el Estado, como es el reconocimiento unilateral mediante registro en los archivos donde se hace constar el estado civil. Lo que hace que el derecho de identidad se traduzca en una obligación de garantía para las personas y no en una concesión.

Conviene traer a colación el aforismo jurídico "*Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*" que puede ser interpretado como un principio general de derecho por el cual se postula que "donde la ley no distingue, no es dable distinguir". Ello es de oportuna mención en virtud de que no existe una

justificación constitucional para aplicar un cobro al registro de nacimiento, mediante distinciones del acto registral, ni siquiera si ese cobro se refiere a la temporalidad en que las personas pretenden realizar el registro de nacimiento de manera oportuna.

Al respecto, esta Comisión Nacional estima que resulta impropio cualquier cobro, en razón de que la Norma Fundamental reconoce la gratuidad de ese derecho expresamente y no autoriza excepción alguna a la misma. Por tanto, la gratuidad del registro de nacimiento debe ser entendida como una prerrogativa universal, que es de accesibilidad directa e inmediata, en la que no puede tolerarse el cobro de ningún concepto por la ejecución de un acto, aunado a que es una obligación de garantía del Estado asegurar el derecho a la identidad.

El registro de nacimiento debe ser entendido como un derecho que para su efectividad necesita de una actuación por parte de la autoridad, la cual se resume a una obligación de reconocimiento en los registro del Estado, sin lo cual no puede conseguirse su realización, pero esa actuación se debe a que el Estado funge como garante del derecho de identidad, de lo que se concluye que no es admisible la aplicación de ningún costo económico para el registro de nacimiento de una persona, porque esta es una garantía inherente a su dignidad.

Ni siquiera resultaría válido el alegato de que la norma se justifica porque versa sobre los conceptos económicos aplicados al registro de nacimiento de las personas, matizándolas como una medida que incentiva la consecución de dicha finalidad, pues se insiste que la Norma Suprema reconoce que el derecho de identidad, el registro inmediato, la gratuidad en ese registro y en la expedición de la primera acta de nacimiento, se tratan de obligaciones para el Estado, el cual se encuentra impuesto a avalar esos accesos como derechos fundamentales, por tanto no se trata de un servicio estatal sobre el que se pueda aplicar cobro o contribución alguna, sino de la garantía constitucional para hacer efectivo un derecho humano.

No se omite mencionar que el estudio del presente asunto amerita un análisis a la luz del principio de interdependencia que rige la materia, mediante el cual se afirma que un derecho forma parte de la dimensión de otros múltiples derechos.

Un hecho que adquiere cada vez mayor notoriedad es que los derechos humanos son interdependientes pues existen relaciones recíprocas entre ellos. Así, este principio cobra relevancia en la especie, toda vez que las violaciones alegadas derivan en una multiplicidad de violaciones a las distintas obligaciones provenientes de diversos derechos humanos, porque cuando un derecho es violentado otros también lo son.

Así, la interdependencia se visualiza como la medida en que el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de la realización de otro derecho o de otro grupo de derechos. Doctrinalmente se ha explicado que la interdependencia comprende, por lo menos, un par de relaciones donde: a) un derecho depende de otros derechos para existir, y b) dos derechos son mutuamente dependientes para su realización. En este sentido, la violación de un derecho por la falta de respeto, garantía, protección y promoción de un derecho tendrá impacto en los otros.

En el caso del derecho a la gratuidad del registro de nacimiento, deben analizarse aquellos otros derechos que también resultan afectados debido a la violación inicial alegada y de aquellos que, sin haber sido directamente violentados, son condición necesaria para el respeto, protección y garantía de los derechos violados. Esto nos lleva considerar que la violación al derecho de identidad por la negación de la gratuidad del registro de nacimiento, puede por una parte propiciar la ausencia de inscripción del nacimiento en el registro civil, y por otra propiciaría una violación a otros derechos, como son el derecho al nombre, a la nacionalidad, derechos de filiación, a la personalidad jurídica, de seguridad social, de educación, políticos o culturales, o al menos los pondría en una situación de vulnerabilidad.

Es decir, el acto registral del nacimiento, por sí mismo, constituye un reconocimiento de existencia de otros derechos como son el nombre, la nacionalidad, la filiación, la personalidad jurídica y a su vez facilita la participación social de niños y niñas.



Por lo que, en nuestro país, el registro de nacimiento es un presupuesto formal para el desarrollo y la inclusión en la vida económica, política y cultural, así como el pleno acceso a otros derechos esenciales como la protección de la salud, la educación, trabajo digno y socialmente útil, o derechos de carácter político, puesto que las actas de nacimiento son documentos públicos que se necesitan para el desarrollo de aspectos vitales desde el primer momento de vida de un individuo y hasta en su edad adulta.

De ese modo, si por cualquier circunstancia se inhibe, impide, limita o complica el acceso al registro gratuito e inmediato del nacimiento de un niño, o de una persona adulta, se facilita su exclusión, porque por esa omisión carece de identidad legal y acceso a otras prerrogativas, debido a la falta del documento público que reconozca su identidad. Por esa causa, el derecho a la identidad mediante un registro inmediato y gratuito debe ser valorado más allá de una simple formalidad jurídica o de una cuestión presupuestal, sino como una cuestión realmente atinente a derechos humanos.

Son distinguibles tres características esenciales sobre el derecho a la identidad, a saber:

- **La universalidad:** entendida como el aseguramiento a toda persona del acceso al registro de su nacimiento en el territorio nacional, independientemente de su origen étnico, sexo, condición económica, origen geográfico, o cualquier otra circunstancia.
- **La gratuidad:** que se refiere a la eliminación del cobro de cualquier tarifa oficial o extra oficial por servicios de registro de nacimiento o emisión del acta respectiva, sin importar si el registro se da de manera oportuna o tardía
- **La oportunidad:** se refiere a la aspiración de que el registro se realice inmediatamente después del nacimiento.

Sobresale en el caso concreto la gratuidad, porque contribuye a la universalidad y a la oportunidad del registro de nacimientos, pues es un elemento que puede disolver barreras económicas que muchas veces lo obstaculizan, teniendo en cuenta que las personas, especialmente las niñas, niños y adolescentes que no

son registrados, no cuentan con un acta de nacimiento, y por ello carecen de identidad legal y jurídica, lo que limita sus posibilidades de acceder a muchos otros derechos esenciales para su supervivencia, desarrollo y protección. De ahí que la carencia de registro y acta de nacimiento puede constituir un factor de exclusión y discriminación para las personas.

El registro de nacimiento es un derecho humano así reconocido por diversos instrumentos internacionales, ratificados por México, entre los que se encuentran el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño. En este último documento, se debe poner especial énfasis pues destaca el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño indica que *“el niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos”*. Por su parte, el artículo 8 manifiesta que *“los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares (...)”*.

Ahora bien, la problemática descrita puede afectar en mayor medida a las niñas y niños que pertenecen a la población más marginada: niños y niñas indígenas; migrantes o hijas e hijos de migrantes; a quienes viven en áreas rurales, zonas remotas o fronterizas, entre otros.

Esto es así porque las razones para no efectuar el registro de un nacimiento son diversas a nivel legal, geográfico, económico, administrativo y/o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno. De entre ellos destacan los costos asociados al registro y emisión del acta de nacimiento como una importante limitante, sobre todo para las personas con mayor marginación social.

Por ello, en determinados casos para muchas personas en condiciones económicas desfavorables, el costo del acta de nacimiento aunado a los gastos de movilización para llegar a las oficinas del registro civil a realizar el trámite correspondiente se convierte en una barrera que obstaculiza la realización del derecho pretendido, a la par que incumple con la obligación de garantía.

En razón de lo anterior, la obligación de garantizar exige la conducta positiva del Estado para asegurar la realización del derecho, en tanto se trata de asegurar la realización de los derechos humanos de manera universal. Además, supone el establecimiento de elementos mínimos que el Estado debe proveer a cualquier persona de forma inmediata y sin que medien contra-argumentaciones fácticas de imposibilidad sobre la escasez de recursos o elementos semejantes.

Adicionalmente, la obligación de garantizar implica, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

*“La Corte afirma, que “[l]a obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparte la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.”<sup>7</sup>*

A mayor abundamiento, conviene reflexionar sobre la jurisprudencia derivada del sistema universal sobre el tema del registro de nacimiento como parte del derecho de identidad. En tal virtud, resalta el dictamen del Comité de Derechos Humanos, emitido al tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el caso Mónaco vs Argentina, relativo a adopción irregular, se concluyó que la demora en establecer legalmente el verdadero nombre de la peticionaria y en emitir documentos de identidad constituyó una violación del párrafo 2 del artículo 24 del Pacto, que tiene por objeto fomentar el reconocimiento de la personalidad legal de las niñas y niños.

---

<sup>7</sup> Véase Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo), Sentencia del 29 de julio de 1988, serie C.

De tal suerte, que con los actos legislativos que se ponen a control de esa Suprema Corte, también se soslaya la obligación estatal de garantizar el derecho a la identidad, porque el Estado no da cumplimiento al texto constitucional y desconoce el derecho a la gratuidad imponiendo barreras legales para la consecución de ese derecho de las personas, como es el cobro decretado en las normas legales que se combate.

Por otra parte, por cuanto hace lo dispuesto en el artículo 31, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2019, no solo constituye una vulneración al derecho y obligación antes mencionados, sino también una vulneración al principio de legalidad tributaria, toda vez que el legislador dejó al libre arbitrio de las autoridades del Registro Civil el establecimiento de las cuotas o tarifas a pagar por la expedición de documentos,

#### **A. Vulneración al principio de legalidad tributaria.**

Uno de los principios que rigen las contribuciones es el de legalidad tributaria, mandato constitucional que se traduce en que las normas que las establezcan deben fijar claramente sus elementos esenciales, entre los cuales está la base gravable o imponible, a efecto de que los sujetos obligados conozcan con certeza el hecho imponible sobre el cual recae su contribución y cómo determinarla, de forma tal que no se deje al arbitrio o capricho de las autoridades exactoras, tal como lo ha sostenido la Segunda Sala de ese Alto Tribunal, en la tesis 2a. LXII/2013 (10a), que a la letra provee:

***“LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA BASE GRAVABLE DE LAS CONTRIBUCIONES.***

*La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de legalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **exige que los tributos se prevean en la ley y, de manera específica, sus elementos esenciales, para que el sujeto obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.** En tal sentido, para verificar si determinada prestación pública patrimonial viola el mencionado principio por considerar que su base gravable no está debidamente establecida, debe partirse*

*del análisis de la naturaleza jurídica de la contribución relativa, pues si constituye un gravamen de cuota fija puede prescindirse de ese elemento cuantificador del tributo, sin que ello implique una violación al indicado principio de justicia fiscal, al ser la propia ley la que proporciona la cantidad a pagar, por lo que el gobernado conocerá en todo momento la forma en que debe contribuir al gasto público; en cambio, **si se trata de un impuesto de cuota variable, debe verificarse que el mecanismo conforme al cual se mide o valora la capacidad contributiva descrita en el hecho imponible, no dé margen al comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades exactoras, sino que genere certidumbre al causante sobre la forma en que debe cuantificar las cargas tributarias que le corresponden**, independientemente de que el diseño normativo pueda infringir algún otro postulado constitucional.”<sup>8</sup>*

Luego entonces, la observancia del principio tributario en comento, tiene por objeto no dejar a la libre voluntad de las autoridades administrativas la determinación de uno de los elementos que son necesarios para calcular el importe del tributo<sup>9</sup>.

En consecuencia, a consideración de este Organismo Nacional, el legislador del Estado de Tlaxcala al facultar a la Coordinación Estatal del Registro civil para fijar la o las tarifas a pagar por expedición de documentos propios del Registro Civil, en el municipio de Tlaxcala, inobservó el principio de legalidad tributaria, la contraprestación que los contribuyentes deberán de cubrir por mencionadas expediciones, pues lo dejó a discrecionalidad de la autoridad municipal exactora, lo que se traduce en una incertidumbre para los sujetos obligados.

En efecto, la disposición impugnada habilita a Coordinación Estatal del Registro civil, para que, en el caso del Municipio de Tlaxcala, fije las tarifas a pagar por los derechos que causen los servicios de Registro Civil a discrecionalidad, ya que, en el texto legal impugnado, indicó o plasmó de forma expresa que se estará a lo estipulado por referida autoridad.

---

<sup>8</sup> Tesis 2a. LXII/2013 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo 2, agosto de 2013, p. 1325.

<sup>9</sup> Véase la Tesis P./J.20/97, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo V, marzo de 1997, p. 64, del rubro: “**VALOR Y MEJORA ESPECIFICA DE LA PROPIEDAD, IMPUESTO SOBRE EL AUMENTO DE. EL ARTICULO 6o. DEL DECRETO 308 DE LA LEGISLATURA DE NUEVO LEON VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.**”

Así, las personas sujetas al referido derecho no se encuentran en posibilidad de conocer con certeza el monto de la tarifa a pagar, máxime que no puede considerarse que el establecimiento de dicho elemento esencial de los derechos por servicios de registro civil sean de tan alta especificidad técnica que ameriten la delegación aludida.

De esta forma, se vulnera el derecho de seguridad jurídica en materia tributaria en perjuicio de las personas contribuyentes, toda vez que el propio ordenamiento legal no establece de forma clara y expresa, la tarifa que se cobrará por concepto de derecho de los servicios de registro civil, dejándolos en indefensión frente a la arbitrariedad de las autoridades administrativas.<sup>10</sup>

Por las razones expuestas es que se solicita la invalidez de las normas impugnadas, así como la invalidez por extensión del artículo 157, fracción VII del Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, toda vez que otorgan contenido, sentido y configura las normas impugnadas de los municipios de Natívitas y Apizco de mérito, en razón al criterio adoptado el Pleno de ese Alto Tribunal, en la tesis jurisprudencial P./J.32/2006<sup>11</sup>, pues resultan incompatibles con el adecuado marco constitucional y convencional de protección de derechos humanos que debe imperar en el Estado Mexicano, y se someten a juicio de ese Alto Tribunal, como único y último intérprete constitucional, para que, previa la valoración de los argumentos planteados, estime la declaración de inconstitucionalidad de las leyes reclamadas para la preservación y garantía de los derechos de las personas.

---

<sup>10</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, página 437, de rubro: "**SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.**"

<sup>11</sup> Tesis: P./J.32/2006, Pleno, Novena Época, Constitucional, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, p. 1169, de rubro **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA.**

**TERCERO. La norma impugnada del Municipio de Panotla al establecer diversas cuotas por el uso del auditorio e instalaciones deportivas municipales por razón del vínculo jurídico-político de las personas solicitantes o usuarias con el municipio, actualiza una de las categorías sospechosas que se encuentran prohibidas por el último párrafo del artículo 1º de la Constitución Federal.**

La presente impugnación consiste en demostrar la incompatibilidad del artículo 65, en las porciones normativas “*organizados por ciudadanos del Municipio*”, “*o sin*” y “*organizados por ciudadanos de otros Municipios o estados*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Panotla para el ejercicio Fiscal 2019, del Estado de Tlaxcala con el parámetro constitucional y convencional de los derechos humanos en cuanto al derecho de igualdad y al principio de no discriminación.

Esta Comisión Nacional considera que la disposición impugnada parte de la siguiente premisa discriminatoria a saber:

- A. Al establecer una cuota diferenciada por concepto de recuperación por el uso del auditorio e instalaciones deportivas municipales en razón al vínculo jurídico-político de las personas con el Municipio (ciudadanía).

Este Organismo Nacional considera que la norma impugnada constituye una medida que carece de razonabilidad y por tanto atentan contra la dignidad humana y consecuentemente menoscaban el goce de los derechos y libertades fundamentales de las personas, tal como se demostrará con los argumentos que se desarrollaran más adelante.

Previo a desarrollar los argumentos por los cuales esta Comisión Nacional estima las normas impugnadas transgrede el derecho y principio enunciados, se procede a desarrollar el derecho a la igualdad concatenado con el principio de no discriminación.

Así, esta Comisión Nacional considera pertinente partir de la premisa de que a todos los seres humanos se les confiere un idéntico valor, debiendo reconocérseles un respeto a su dignidad en un marco de igualdad, es decir, no

existe persona más o menos humana que otra; por lo cual, el artículo 1º<sup>12</sup> constitucional contempla el mandato hacia todas las autoridades para abstenerse de emitir distinciones o exclusiones arbitrarias entre las personas, basadas en los criterios enunciados en el último párrafo de dicho numeral, lo que implica la prohibición de que, en el ámbito legislativo, los Congresos emitan normas discriminatorias.

En este orden, si bien es cierto lo dispuesto por el artículo constitucional mencionado, enuncia un catálogo de categorías sospechosas, lo cierto es que este no se agota con el mismo, pues como se advierte del fraseo “**cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas**” del artículo en comento, citado catálogo no es limitativa.

Ahora bien, la transgresión al principio de no discriminación implica necesariamente, como lo ha puntualizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que una diferencia de trato carezca de una justificación objetiva y razonable, es decir, cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido.<sup>13</sup>

Por su parte ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente, que en el sistema jurídico mexicano, el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, si bien el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en

---

<sup>12</sup> Artículo 1o. (...)  
(...)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil **o cualquier otra que atente contra la dignidad humana** y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

<sup>13</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activistas del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de mayo de 2014, Serie C No. 279, párrafo 200.



criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.<sup>14</sup>

Así, en su desarrollo jurisprudencial, ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que, el orden jurídico mexicano no sólo garantiza a las personas que serán iguales ante la ley, sino también en la ley, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando esa Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.<sup>15</sup>

Luego, por cuanto hace a la vertiente de igualdad ante la ley, esta se traduce en la obligación del Estado a establecer normas jurídicas que sean creadas de manera que garanticen uniformidad a todas las personas que se colocaron en las mismas circunstancias; mientras que la igualdad en la ley, implica indiscutiblemente la inexistencia de diferenciaciones sin justificación<sup>16</sup> en el cuerpo de la norma jurídica; esta última vertiente va estrechamente vinculada con la prohibición constitucional y convencional de no discriminación.

En esta tesitura vale la pena destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado respecto a este derecho humano, en la Opinión Consultiva 18/03, en donde sostuvo que la igualdad es un principio que no admite pacto en contrario, alentando un andamiaje jurídico nacional e internacional en el cual la igualdad y la no discriminación permeen el actuar del Estado, y de

---

<sup>14</sup> Tesis 1a. CXXXVIII/2005, Primera Sala, Novena Época, Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO”**.

<sup>15</sup> Jurisprudencia 1a./J. 55/2006, Primera Sala, Novena Época, Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL”**.

<sup>16</sup> Jurisprudencia 1a./J.125/2017, Primera Sala, Décima Época, Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, diciembre de 2017, p. 121, de rubro **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.”**

cualquiera de sus poderes o de terceros bajo su jurisdicción, impidiendo actuaciones en perjuicio de cualquier persona, a partir de distinciones por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otro índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición<sup>17</sup>, motivos que resultan injustificados.

Bajo esa línea de razonamiento, citada la Corte Interamericana también ha referido que:

*“... la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación. **La jurisprudencia de la Corte también ha indicado que en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del ius cogens.** Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permean todo el ordenamiento jurídico.”<sup>18</sup>*

Por su parte, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación, es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03, Condición jurídica y derechos de los migrantes, 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, párrafo 101.

<sup>18</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

<sup>19</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, *Óp. Cit.*, párrafo 94.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado lo que debe entenderse por los términos de distinción y discriminación. El término distinción justificada se empleará para lo admisible, en virtud de ser razonable, proporcional y objetivo. La discriminación se utilizará para hacer referencia a toda exclusión, restricción o privilegio que no sea objetivo y razonable, que redunde en detrimento de los derechos humanos.<sup>20</sup>

Ahora bien, en el caso concreto de la disposición normativa tlaxcalteca impugnada, actualizan una vulneración al derecho humano de igualdad y al principio de no discriminación, toda vez que establece diferentes cuotas de recuperación por el uso del auditorio municipal y de las instalaciones deportivas del Municipio de Panotla, en razón al vínculo jurídico-político de las personas con el Municipio, pues exime del pago por el uso de las mencionadas instalaciones cuando se trate de personas ciudadanas del Municipio mientras que tendrán que cubrir una cuota monetaria cuando se trata de personas es decir, hay una tarifa para las personas ciudadanas de diversos Municipios e incluso estados, tal como se puede apreciar de la siguiente transcripción de la norma:

*“ARTÍCULO 65. Las cuotas de recuperación por el uso del auditorio municipal y de las instalaciones deportivas del Municipio, serán las siguientes:*

INSTALACIÓN	TIPO DE EVENTO	CANTIDAD EN UMA
El Ranchito	Eventos deportivos <i>sin fines</i> de lucro de torneos y ligas <b>organizados por ciudadanos del Municipio.</b>	<b>0 UMA</b>
	Eventos deportivos con o <i>sin fines</i> de lucro de torneos y ligas <b>organizados por ciudadanos de otros Municipios o estados.</b>	<b>25 UMA</b>
	Para otro tipo de eventos: sociales, culturales, políticos, familiares, religiosos, etc.	30 UMA

<sup>20</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03, Condición jurídica y derechos de los migrantes, 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, párrafo 84.

	Cuando se trate de apoyo a instituciones	20 UMA
Bicentenario	Eventos deportivos <b>con o sin fines</b> de lucro de torneos y ligas <b>organizados por ciudadanos del Municipio.</b>	<b>0 UMA</b>
	Eventos deportivos <b>con o sin fines</b> de lucro de torneos y ligas <b>organizados por ciudadanos de otros Municipios o estados.</b>	<b>25 UMA</b>
	Para otro tipo de eventos: sociales, culturales, políticos, familiares, religiosos, etc.	30 UMA
	Cuando se trate de apoyo a instituciones	20 UMA
Auditorio Municipal	Eventos deportivos <b>sin fines</b> de lucro de torneos y ligas <b>organizados por ciudadanos del Municipio.</b>	<b>0 UMA</b>
	Eventos deportivos con o <b>sin fines</b> de lucro de torneos y ligas <b>organizados por ciudadanos de otros Municipios o estados.</b>	<b>25 UMA</b>
	Para otro tipo de eventos: sociales, culturales, políticos, familiares, religiosos, etc.	30 UMA
	Cuando se trate de apoyo a instituciones	20 UMA

Como se aprecia del texto de la norma impugnada el legislador tlaxcalteca estableció una tarifa teniendo como premisa para determinarla la calidad de ciudadanía en el Municipio de Panotla; en este sentido vale la pena tener en cuenta que la calidad de ciudadanía resulta de la relación jurídica entre una persona y un Estado que se adapta al desarrollo político de la sociedad<sup>21</sup>, por su parte la Real Academia Española define al ciudadano como aquella persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometido a sus leyes.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **Diccionario Electoral**, Tomo I, México, 2017, Tercera Edición, p. 150. Disponible en: [https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1440/diccionario-electoral\\_tomo-i.pdf](https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1440/diccionario-electoral_tomo-i.pdf) [Consultado 29/01/2019.]

<sup>22</sup> Véase la definición de ciudadano en <https://dle.rae.es/srv/fetch?id=9NcFAo6> [Consultado 29/01/2019].

De lo anterior se desprende que el legislador local al establecer el cobro o exención por el uso del auditorio Municipal, así como de las Instalaciones denominadas “El Ranchito” y “Bicentenario” en Papantla dependerá de si las personas que soliciten el uso de referidos inmuebles, son ciudadanos del referido Municipio, medida que a juicio de este Organismo Nacional carece de objetiva y razonabilidad.

Toda vez que, conforme a la Norma Fundamental Local reconoce que la población del Estado de Tlaxcala se integra por habitantes y transeúntes<sup>23</sup>, respecto a la calidad de habitante esta se pierde por establecer domicilio fuera del territorio del Estado<sup>24</sup>, en dicha Constitución Local no reconoce una calidad de ciudadanía tlaxcalteca y contrario a lo anterior, el legislador tlaxcalteca fijó unas tarifas que se sujeta a la calidad o vínculo jurídico-político que ostenten las personas solicitantes con el Municipio de Panotla.

Es decir, el legislador local al establecer en la norma impugnada una carga económica para aquellas personas ciudadanas de otros municipios tlaxcaltecas o incluso de otra Entidad Federativa para usar los inmuebles municipales enunciados, mientras que exenta de dicha carga a las personas ciudadanas del municipio de Panotla; perdió de vista que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Norma Fundamental del ordenamiento jurídico mexicano, que se encuentren en territorio nacional, sin importar sus calidades jurídicas, políticas, sociales, económicas que pudieran ostentar, pues todas las personas en sí mismas se les reconocen todos los derechos fundamentales.

Aunado a lo anterior, tal como se precisó con antelación el carácter de ciudadano o ciudadana si bien es cierto es un vínculo jurídico-político, su naturaleza es preponderantemente político, pues referida calidad es para propiciar la

---

<sup>23</sup> **ARTICULO 9o.**- La población del Estado la componen los habitantes y los transeúntes.

***Son habitantes quienes tienen su domicilio y residen en el territorio del Estado.***

Son transeúntes, las personas que permanezcan transitoriamente o viajen por el territorio del Estado.

<sup>24</sup> **ARTICULO 12.**- El carácter de habitante se pierde por establecer domicilio fuera del territorio del Estado.

participación de las personas que la ostentan, en la vida política de la Nación, como lo son los procesos electorales nacionales, estatales y municipales.

En este entendido, conforme a la Constitución Federal, solo las personas con la calidad de extranjeras no podrán tener la ciudadanía mexicana<sup>25</sup> y por tanto, el derecho de reunión con el objeto de formar parte en asuntos políticos del país le es restringido, tal como lo establece la Norma Fundamental en su numeral 9o<sup>26</sup>, en consecuencia, las personas que no ostenten la calidad de ciudadanas podrán ser vulneradas en sus derechos humanos reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional reconocido en el ordenamiento jurídico mexicano.

Entonces, el Estado de Tlaxcala al ser parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra obligado a observar el mandato constitucional y no establecer normas discriminatorias en razón al vínculo jurídico-político de las personas, como lo es la ciudadanía.

Con los argumentos anteriores, esta Comisión Nacional sostiene que el Legislador del Estado de Tlaxcala al haber expedido la norma impugnada, vulnera los derechos humanos de las personas cuya ciudadanía sea diferente a la ciudadanía municipal, tal como lo es el de reunión con fines deportivos, pues les genera una carga económica para utilizar el Auditorio e instalaciones deportivas del Municipio de Panotla, mientras que aquellas personas ciudadanas del municipio que quedan exentas de dicha carga monetaria, circunstancia que carece de razonabilidad.

En este orden, este Organismo Nacional, estima pertinente evidenciar que la norma genera un efecto discriminatorio de las personas ciudadanas de otros municipios e incluso de otros Estados mexicanos, por el lugar en el que tradicionalmente se les ha colocado en el orden social, para lo cual, resulta conveniente tener en cuenta factores contextuales o estructurales para que

---

<sup>25</sup> **Artículo 34.** Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, *teniendo la calidad de mexicanos*, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

<sup>26</sup> Artículo 9o. No se podrá coartar el *derecho de asociarse o reunirse* pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero *solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país*. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

vislumbrar la disposición es discriminatoria, tal como lo ha sostenido la Primera Sala de ese Alto Tribunal en la tesis 1a. CXXI/2018 (10a.), que a la letra establece:

**DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O NO EXPLÍCITA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE EL ANÁLISIS DE FACTORES CONTEXTUALES Y ESTRUCTURALES.** *El parámetro de regularidad constitucional del derecho a la igualdad y a la no discriminación reconoce que esta última ocurre no sólo cuando las normas, las políticas, las prácticas y los programas invocan explícitamente un factor prohibido de discriminación –categoría sospechosa–, sino también cuando éstas son aparentemente neutras, pero el resultado de su contenido o aplicación genera un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable. Ahora bien, para poder establecer que una norma o política pública que no contempla una distinción, restricción o exclusión explícita sí genera un efecto discriminatorio en una persona, por el lugar que ocupa en el orden social o al pertenecer a determinado grupo social –con el consecuente menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o libertades fundamentales–, es necesario introducir factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación, ubicándose entre estos factores las relaciones de subordinación en torno al género, la identidad sexo-genérica, la orientación sexual, la clase o la pertenencia étnica; las prácticas sociales y culturales que asignan distinto valor a ciertas actividades en tanto son realizadas por grupos históricamente desaventajados, y las condiciones socioeconómicas. Estos factores pueden condicionar que una ley o política pública –aunque se encuentre expresada en términos neutrales y sin incluir una distinción o restricción explícita basada en el sexo, el género, la orientación sexual, la raza, la pertenencia étnica, entre otros– finalmente provoque una diferencia de trato irrazonable, injusta o injustificable de acuerdo con la situación que ocupen las personas dentro de la estructura social.<sup>27</sup>*

Es decir, el hecho de generar una cuota diferente para personas ciudadanas del Municipio de Panotla y otra para personas ciudadanas de diferente localidad, por la simple razón de ese vínculo jurídico-político, apreciándose en la norma

---

<sup>27</sup> Tesis 1ª. CXXI/2018 (10ª), Primera Sala, Décima Época, Constitucional, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2018, no. Reg. 2017989.

impugnada condiciones asimétricas, que propician barreras u obstáculos que discriminan a las personas por ser mujeres u hombres.

Como se advirtió con los argumentos antes expuestos, es posible deducir que la redacción de la norma controvertida constituye en sí misma una norma discriminatoria, a la cual no le es susceptible admitir una interpretación conforme, tal como lo ha determinado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**“NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR.**

*Quando una norma en sí misma discrimina a una persona o grupo de personas que se ubican en una categoría sospechosa, no es posible realizar una interpretación conforme, pues dicha norma continuaría existiendo en su redacción, aun siendo discriminatoria y contraria al artículo 1o. constitucional y a las obligaciones internacionales contraídas por México en cuanto a no discriminar con base en categorías sospechosas. **Estas obligaciones no pueden cumplirse mediante una interpretación que varíe la base misma del concepto impugnado y que no modifique la situación discriminatoria sufrida por dichas personas.** Un planteamiento como ese es incompatible con un Estado constitucional de derecho que aspira a tratar con igual consideración y respeto a todos sus ciudadanos y ciudadanas. **Si se considera que una norma es discriminatoria, la interpretación conforme no repara dicha discriminación porque lo que buscan las personas discriminadas es la cesación de la constante afectación y su inclusión expresa en el régimen jurídico en cuestión; en otras palabras, no sólo acceder a esa institución, sino suprimir el estado de discriminación generada por el mensaje transmitido por la norma.** Así pues, el reconocimiento público del matrimonio entre personas del mismo sexo, así como la inconstitucionalidad en la enunciación en caso de no preverlo expresamente, sitúa a la dignidad del ser humano más allá de los meros efectos restitutivos y articula un entendimiento de dignidad que es fundamentalmente transformativo y sustantivo.”<sup>28</sup>*

Luego entonces, la permanencia de la norma tildada de inconstitucional, al ser discriminatoria y no admitir una interpretación conforme ya que propicia y/o contribuye a edificar un significado de exclusión o degradación, aunque la norma

---

<sup>28</sup> Tesis 1ª./J.47/2015 (10ª), Primera Sala, Décima Época, Constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, p. 394.



pudiera parecer en un primer momento como neutra, ello no es posible, toda vez que genera una afectación directa e inmediata por su simple existencia<sup>29</sup>.

Por los motivos vertidos en el cuerpo de este concepto de invalidez, se aprecia que el legislador de Tlaxcala pierde de vista la noción de igualdad, la cual se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano, siendo inseparable de ello la dignidad esencial de las personas y frente a esta resulta incompatible toda situación que por, considerar superior a un determinado grupo conduzca a tratarlo con privilegios<sup>30</sup>.

Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos, independientemente de cuáles de esos derechos estén reconocidos por cada Estado en normas de carácter interno o internacional, deben cumplir con esas obligaciones sin discriminación alguna, lo cual se encuentra intrínsecamente relacionado con el derecho a una protección igualitaria ante la ley.<sup>31</sup>

Por lo cual se solicita la invalidez del artículo 65, en las porciones normativas "*organizados por ciudadanos del Municipio*", "*o sin*" y "*organizados por ciudadanos de otros Municipios o estados*", de Ley de Ingresos del Municipio de Panotla, para el ejercicio fiscal 2019, publicada el pasado 31 de diciembre de 2018 en el Periódico Oficial Número 6 Extraordinario del Estado de Tlaxcala, al erigirse como una norma notoriamente discriminatoria en razón del vínculo jurídico-político (ciudadanía) de las personas solicitantes o usuarias con el Municipio, transgrediendo el derecho a la igualdad y al principio de no discriminación reconocidos en la Constitución Federal y en tratados internacionales.

---

<sup>29</sup> Amparo en Revisión 704/2014, resuelto en sesión de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el dieciocho de marzo de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Secretaria Karla I. Quintana Osuna, párr. 75.

<sup>30</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 4/84, Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización, 19 de enero de 1984, párrafo 55.

<sup>31</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03, Condición jurídica y derechos de los migrantes, 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, párrafo 100.

**CUARTO. Las normas impugnadas que establecen las tarifas mediante las cuales se causarán y pagarán los servicios de alumbrado público, en razón a un mayor beneficio derivado de la ubicación del predio de las personas contribuyentes respecto de la fuente de alumbrado público, se traduce en una vulneración al principio de proporcionalidad en las contribuciones reconocido en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Previó a desarrollar los argumentos por los cuales esta Comisión Nacional estima las normas impugnadas de este apartado vulneran el principio de proporcionalidad, este Organismo Constitucional Autónomo considera oportuno realizar unas distinciones referentes al servicio de alumbrado público.

Es posible concebir, *grosso modo* que el servicio de alumbrado público se refiere a una prestación por parte del Estado, consiste en proveer la iluminación artificial mínima necesaria en los espacios públicos y vialidades, de forma que se garantice la seguridad de peatones y vehículos.

Así, para la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía sostiene que la iluminación en vialidades y espacios públicos es una medida indispensable de seguridad, que se utiliza tanto para prevenir accidentes como para impedir actos delictivos, por lo tanto, el alumbrado público también es empleado con fines de ornamento; por ejemplo, para resaltar edificios emblemáticos o para adornar plazas y parques durante la noche. Las señalizaciones viales luminosas, tales como tableros y semáforos, a pesar de cumplir una función de seguridad y formar parte de los espacios públicos, no se consideran sistemas de alumbrado público.<sup>32</sup>

Así pues, el servicio de alumbrado público no se puede agotar a una fuente de iluminación en las vialidades o en espacios públicos tales como plazas, parques, jardines, áreas deportivas a la intemperie, explanadas, aceras, sino también

---

<sup>32</sup> Información disponible en <https://www.gob.mx/conuee/acciones-y-programas/estados-y-municipios-alumbrado-publico> [Consultado el 29/01/2019].

aquellos que constituyen señalizaciones viales tales como los semáforos, pantalla de señalización de las medidas preventivas deben adoptar las personas sobre las vías públicas, entre otros.

En ese entendido, la naturaleza del servicio de alumbrado público consiste en proporcionar iluminación artificial en los espacios públicos en que se desarrolla la vida cotidiana de todas las personas que habitan en determinada localidad, y no solo los habitantes o las personas residentes sino también todas aquellas que se encuentren transitando por el mismo; con el fin de inhibir algún tipo de riesgos que pudiera desarrollarse en áreas carentes de la iluminación, generando un beneficio para toda la población.

Premisa que sostiene el propio legislador de Tlaxcala, pues lo sostiene en el texto de las propias normas impugnadas, ya que lo define, en general como:

***“alumbrado público el servicio de iluminación que se presta de manera artificial en lugares de dominio público, de carácter municipal y de uso general a toda la población, con el fin de que prevalezca la seguridad pública, así como el tránsito seguro de las personas y vehículos, de las luminarias y sus accesorios. El alumbrado público incluye como parte integrante del servicio a los siguientes: transformadores, cables subterráneos y aéreos, equipos de medición, postes metálicos y de concreto, brazos, abrazaderas, componentes de luminarias, balastos, focos, fotoceldas, iluminaciones festivas temporales, semáforos, iluminación de edificios públicos, de fuentes ornamentales y fuentes con iluminación arquitectónica, así como la utilización de mano de obra calificada y el consumo de la energía eléctrica, que, actuando conjuntamente con los anteriores elementos, producen la iluminación de áreas públicas propiedad del Municipio y que constituyen el servicio de alumbrado público.”***

Por lo cual, la premisa que el fin del alumbrado público es garantizar la seguridad de todas las personas que transiten, habiten los territorios municipales de Panotla y Apizaco en el Estado de Tlaxcala, y no así el generar un beneficio directo a las personas cuyo inmueble se encuentre cercano a la fuente de iluminación; criterio que utilizado por el legislador tlaxcalteca para establecer la base imponible para cobrar por concepto de derecho de alumbrado público.

Por lo que se procede a desarrollar los argumentos tendientes a demostrar la transgresión al principio de proporcionalidad tributaria.

➤ **Principio de proporcionalidad tributaria.**

Ahora bien, en materia de tributos, desde tiempos pretéritos, las Constituciones del mundo han puesto especial énfasis en establecer limitaciones al Poder Público, que se traducen en diversos principios que deben seguir las contribuciones, ante la necesidad de protección al derecho de propiedad privada de los gobernados. Estos principios no sólo actúan como límites, sino que también dan sus notas distintivas a las obligaciones públicas de los contribuyentes, denominadas contribuciones o tributos.<sup>33</sup>

Resulta necesario hacer hincapié en que los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal no se limitan a los reconocidos en el Capítulo I del Título Primero de la misma, ya que aquéllos se encuentran diseminados por todo el cuerpo de la Norma Suprema.

En esta tesitura, el principio de proporcionalidad tributaria constituye un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que busca resguardar la capacidad contributiva del causante impone la necesidad de aportar al sostenimiento de los gastos públicos, en cumplimiento a la obligación establecida en el precepto referido.

Así, el **principio de proporcionalidad tributaria** entraña una garantía de las personas por virtud del cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, respetando los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones, y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas, es decir, un derecho por cuya virtud, sólo las autoridades constitucionalmente habilitadas para imponer los tributos, y por el cual las personas no serán llamadas a contribuir si se ve amenazada su

---

<sup>33</sup> *Cfr.* Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintisiete de octubre de dos mil cinco, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales, correlativo al deber del legislador de respetar este límite. Es decir, el principio de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado.<sup>34</sup>

Al respecto, debe tomarse en cuenta el texto del artículo constitucional referido:

**“Artículo 31.** *Son obligaciones de los mexicanos:*

**I. a III.** *(...)*

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

El precepto transcrito consagra los principios constitucionales tributarios de generalidad contributiva, legalidad o reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de ser derechos fundamentales inherentes a los gobernados y reconocidos por el texto constitucional, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, las cuales se señalan a continuación:

- a)** Toda contribución tiene 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.

---

<sup>34</sup> *Cfr.* Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día diecinueve de septiembre de dos mil once, al resolver el Amparo en revisión 2237/2009, p. 90

Con base en las características enlistadas, las contribuciones o tributos se entienden como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Entidades Federativas 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.<sup>35</sup>

En efecto, los diversos postulados que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha venido desarrollando con relación al **principio de proporcionalidad tributaria** permiten apreciar que el principio de proporcionalidad tributaria encuentra sustento constitucional en el artículo 31, fracción IV.<sup>36</sup>

Ahora bien, conviene precisar que las contribuciones previstas en el texto constitucional pueden ser de distinta naturaleza, atendiendo a su 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, a saber:

- **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.
- **Hecho imponible:** Presupuesto jurídico o económico fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria. 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.

---

<sup>35</sup> Cfr. Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintisiete de octubre de dos mil cinco, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

<sup>36</sup> Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día diecinueve de septiembre de dos mil once, al resolver el Amparo en revisión 2237/2009, p. 107.

- **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.
- **Tasa o tarifa:** La cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal
- **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.

Los componentes referidos son una constante estructural de los tributos, su contenido es variable y se presentan de manera distinta, y dependiendo del tipo de contribución que se analice, se determina la naturaleza propia a cada tributo.

En otras palabras, existen diversos tipos de contribuciones, y cada una conserva su propia naturaleza. Si bien cada autoridad legislativa se encuentra habilitada para establecer diversos tipos de tributos, ello no implica que el legislador pueda desnaturalizarlos, por lo que tiene la obligación de respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

En el tipo de contribuciones denominadas “*derechos*”, el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público. En contraste, 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 como tal, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

Es así que el hecho imponible de las contribuciones reviste un carácter especial entre los componentes que integran el tributo, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que, además,

sirve como elemento de identificación del tributo, pues en una situación de normalidad se evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece.

En este sentido, el hecho imponible otorga efectos jurídicos a la actualización de determinada hipótesis, debido a que la situación, hecho, acto, o actividad constituye un reflejo de la capacidad contributiva del sujeto que actualiza la mencionada hipótesis, y no una consecuencia jurídica derivada de la voluntad del legislador de manera arbitraria.

Conforme a los anteriores razonamientos, resulta lógico concluir que el hecho imponible, al referirse a la capacidad contributiva del sujeto pasivo que lo actualiza, requiere de un elemento adicional para poder concretar el monto de la obligación tributaria, de manera tal que, para que se respete el derecho humano a la proporcionalidad tributaria, debe existir congruencia entre el hecho imponible y la cuantificación de su magnitud, función esta última que le corresponde al elemento tributario conocido como base imponible.

Asimismo, la exigencia de congruencia entre hecho imponible y la base gravable, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de los tributos, pues de lo contrario existirá 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 tal hecho o acto.

En esta tesitura, el hecho de que exista una distorsión en la relación entre el hecho imponible y la base, lleva a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que ha pretendido gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto. Para solucionar este conflicto, se debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues debe tomarse en cuenta que ésta es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, lo cual podrá revelar que un impuesto grava un objeto diferente al que refiere su hecho imponible o que una contribución es un impuesto o una contribución de mejoras y no un derecho, y viceversa.



Bajo esta línea argumentativa, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las normas impugnadas vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, ya que establecen una contribución cuya base —es en razón a la ubicación del inmueble o predio de los contribuyentes respecto a la fuente de alumbrado público—, y por tanto se afecta a los gobernados con base en una potestad tributaria que vulnera el referido principio reconocido en la Norma Fundamental.

Para sostener que una contribución respecta el principio de proporcionalidad tributaria, resulta oportuno el criterio sostenido por el Pleno de ese Alto Tribunal Constitucional desarrollado en la tesis P. XXXV/2010, que a la letra señala:

**PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. PARA QUE UN TRIBUTO RESPETE ESTE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL SE REQUIERE QUE EXISTA CONGRUENCIA ENTRE EL GRAVAMEN Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS SUJETOS, QUE ÉSTA ENCUENTRE RELACIÓN DIRECTA CON EL OBJETO GRAVADO Y QUE EL HECHO IMPONIBLE Y LA BASE GRAVABLE SE RELACIONEN ESTRECHAMENTE.**

*La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido varios criterios sobre el aludido principio tributario derivado de la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que conviene considerar al analizar si una contribución lo respeta: I. Originalmente no se reconocía en el citado precepto constitucional una verdadera garantía hacia los gobernados, sino sólo la facultad potestativa del Estado relativa a su economía financiera; II. Posteriormente, se aceptó que el Poder Judicial de la Federación estudiara si una ley transgredía dicho numeral considerando que aunque no se encontrara dentro del capítulo relativo a las garantías individuales, su lesión violaba, en vía de consecuencia, los artículos 14 y 16 constitucionales; III. Después, se reconoció que aquel numeral contempla una verdadera garantía hacia los gobernados cuya violación era reparable mediante el juicio de garantías considerando lo exorbitante y ruinoso de una contribución; IV. Ulteriormente, se aceptó que la proporcionalidad es un concepto distinto a lo exorbitante y ruinoso estableciendo que su naturaleza radica en que los sujetos pasivos contribuyan a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que quienes tengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. Conforme a estas bases se desarrolló el ámbito de aplicación o **alcance del principio de proporcionalidad a cada uno de los elementos de los tributos directos: i) Referido a la tasa o tarifa, se consideró que el pago de los tributos en proporción a la riqueza gravada puede conseguirse no sólo mediante parámetros progresivos, sino igualmente con porcentajes fijos; ii) En***

*relación con los sujetos, se estableció que las contribuciones deben estar en función de su verdadera capacidad, es decir, existir congruencia entre el gravamen y su capacidad contributiva, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al gasto público; iii) Por cuanto se refiere a la base, tomando en cuenta que todos los presupuestos de hecho de los impuestos deben tener una naturaleza económica y que las consecuencias tributarias son medidas en función de la respectiva manifestación de riqueza gravada, siendo necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto; y iv) Finalmente, por lo que se refiere al objeto, se estableció que para evaluar la capacidad contributiva del causante, ésta debía estar en relación directa con el objeto gravado. Acorde con lo anterior, se concluye que un tributo directo respeta el principio de proporcionalidad tributaria, cuando exista congruencia entre el gravamen y la capacidad contributiva de los sujetos, que ésta encuentre relación directa con el objeto gravado y que el hecho imponible y la base gravable tengan igualmente una sensata correspondencia, pues de no colmarse alguno de estos parámetros aquél será inconstitucional.<sup>37</sup>*

Luego entonces, el legislador de Tlaxcala al establecer en las disposiciones normativas impugnadas en materia de alumbrado público, fijó que la base gravable del derecho por alumbrado público será acorde a la ubicación del predio o inmueble respecto a la fuente de energía eléctrica, es decir, los contribuyentes que se encuentren más cerca de la fuente de alumbrado público realizarán una aportación mayor que aquellos contribuyentes que se encuentren a mayor distancia de aquellas, en otras palabras, el legislador prevé el cobro por este derecho en razón a un aparente mayor beneficio por la simple ubicación; perdiendo de vista que el objeto el servicio de mérito no es beneficiar a una persona en particular, sino a toda la población, transeúntes en los territorios municipales de Apizaco y Panotla.

Así, los preceptos de los ordenamientos citados al establecer una contribución por la prestación de un servicio público, para los habitantes de diversos municipios, a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo objeto o hecho imponible, lo constituye el servicio de alumbrado público; sin embargo, su base gravable el mayor o menor beneficio que obtengan los contribuyentes en razón a la ubicación de su lugar de asentamiento respecto a la fuente de energía eléctrica, lo que transgrede el principio de proporcionalidad tributario.

---

<sup>37</sup> Tesis P. XXXV/2010, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, agosto de 2010, p. 243.

Es decir, el legislador del Estado de Tlaxcala pretende cobrar un impuesto por el consumo de energía eléctrica de cada persona, haciéndolo pasar como una contribución denominada “derecho”, afectando la esfera jurídica de los gobernados sin fundamento constitucional alguno y de forma desproporcionada e injustificada, puesto que la referida autoridad legislativa carece de sustento constitucional para imponer dicha medida tributaria.

**En ese sentido, debe concluirse que la contribución establecida en las normas impugnadas, efectivamente vulneran el principio de proporcionalidad de los tributos, puesto que la autoridad legislativa que impone la contribución, atendiendo a que a un aparente mayor beneficio que reside por la ubicación que tengan los contribuyentes en relación la fuente de alumbrado público del que se trate, y no así el consumo que le causa a los municipios la prestación de tal servicio.**

Es así que, el Legislador del Estado de Tlaxcala incumple con la obligación constitucional consistente en promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos a la seguridad jurídica y proporcionalidad en las contribuciones, deber constitucional, consagrado en el artículo 1° de la Constitución Federal, extensible a todas las autoridades del Estado mexicano.

Lo anterior, ya que nivel internacional, la Convención Americana de Derechos Humanos en sus artículos 1<sup>38</sup> y 2<sup>39</sup>, así como el diverso 2 del Pacto Internacional

---

<sup>38</sup> Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

<sup>39</sup> Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

de Derechos Civiles y Políticos<sup>40</sup> establecen la obligación de los Estados de respetar los derechos y libertades reconocidos, así como de adoptar las medidas legislativas que fueren necesarias para hacer efectivos los mismos, por lo que el Legislador local al no respetar los derechos humanos a la seguridad jurídica y proporcionalidad en las contribuciones, contraviene los preceptos convencionales aludidos.

Por lo expuesto, lo conducente es que el Pleno de ese Máximo Tribunal Constitucional declare la invalidez de las normas impugnadas y, por ende, las expulse del orden normativo que impera en el Estado de Tlaxcala.

## **XI. Cuestiones relativas a los efectos.**

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados de diversas leyes de ingresos de los Municipios del Estado de Tlaxcala, todas ellas publicadas en el Periódico Oficial de esa entidad en fecha 31 de diciembre de 2018.

---

<sup>40</sup> Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

- a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;
- b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;
- c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

En tal virtud, se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales las disposiciones normativas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

*“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:  
(...)*

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

*“ARTICULO 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

Asimismo, en caso de estimar inconstitucionales las normas impugnadas por este Organismo Nacional, tomando en consideración que constituyen normas de ingresos de vigencia anual, se solicita a ese Alto Tribunal que en los efectos de la sentencia relativa se precisen efectos vinculatorios hacia el futuro al órgano legislativo del Estado de Tlaxcala para que se abstenga de legislar en el mismo sentido, lo cual ha sido resuelto recientemente en ese sentido en diversas acciones de inconstitucionalidad en las cuales se impugnaron leyes de ingresos de vigencia determinada por ejercicios fiscales.

## **XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.**

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro

mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra de los derechos humanos del acceso a la justicia para todas las personas y de los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica.

Esta acción se identifica con el objetivo 16. “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, y la meta 16.10, consistente en “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”<sup>41</sup>, y 16.6 Es así como los derechos a la identidad y al acceso a la información resultan importantes, pues al reconocerse estos, se permite acceder a otros derechos, lo que posibilitara tener una mejor calidad de vida. Es decir, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, mediante el registro de nacimiento, consolida la dignidad de las personas. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” en la que nuestro país está comprometido para mayor dignidad de las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas tengan acceso efectivo al registro de nacimiento, como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la inscripción en el registro civil del

---

<sup>41</sup> Página 39/40 de la A/RES/70/1. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.

nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de manera gratuita, sin la exigencia de mayores requerimientos u obstáculos para el acceso efectivo a este derecho.

Es así como los derechos de proporcionalidad, seguridad jurídica y acceso público y gratuito a la información, de identidad, de igualdad y no discriminación cobran importancia, al reconocerse éstos se garantiza el respeto a otros derechos humanos del Estado garante. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para una mayor seguridad jurídica de las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas tengan plenamente garantizados su derecho al libre desarrollo de la personalidad, como una vertiente de la dignidad misma, así como el derecho a la integridad personal, como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la debida armonización y aplicación de la legislación.

Es así como las norma impugnadas se constituyen como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por establecer límites excesivos al derecho al libre desarrollo de la personalidad y, en consecuencia, como limitante para el ejercicio de otros derechos.

## **A N E X O S**

**1. Copia simple.** Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Maestro Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna.<sup>42</sup> En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,<sup>43</sup> se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

**2. Copia simple.** Del Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala del 28 de diciembre de 2018 que contiene los Decretos Números 52, 59, 62, 66 y 67 por los que se expidieron diversas Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2019 (Anexo dos).

**3. Disco compacto.** De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros y Ministras integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

**PRIMERO.** Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**SEGUNDO.** Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

**TERCERO.** Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio

---

<sup>42</sup> Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: **“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).”**

<sup>43</sup> “Artículo 11. (...) En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)”



para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

**CUARTO.** Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

Ciudad de México, a 30 de enero de 2019.

**MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS