

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ciudad de México, a 13 de diciembre de 2021.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones de 6 leyes de ingresos municipales del estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, expedidas mediante los decretos números 19,20, 21, 22, 23 y 24 publicados el 16 de noviembre de 2021 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegados, 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 Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, José Cuauhtémoc Gómez Hernández y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2196579 y 08735629, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, José Luis Esquivel Ruiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice	
I. Nombre de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:.....	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados:.....	5
VI. Competencia.....	5
VII. Oportunidad en la promoción.....	5
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	6
IX. Introducción.....	7
X. Conceptos de invalidez.....	7
PRIMERO.....	7
A. Naturaleza y características de las contribuciones.....	8
B. Principios de justicia tributaria.....	11
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	14
SEGUNDO.....	22
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	24
B. Principios de reserva de ley y legalidad en materia tributaria.....	26
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	29
TERCERO.....	32
A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información	
33	
B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.....	39
CUARTO.....	47
A. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria por las normas combatidas.....	49
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	54
A N E X O S.....	54

A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

A. Congreso del Estado de Tlaxcala.

B. Gobernador del Estado de Tlaxcala.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

a) Cobros por servicio de alumbrado público:

1. Artículo 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.
2. Artículo 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.
3. Artículo 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.
4. Artículo 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.

b) Cobros por servicios por suministro de agua potable:

1. Artículos 49 y 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.
2. Artículo 42, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.

c) Cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por acceso a la información:

1. Artículo 39, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.
2. Artículo 42, fracción I, en la porción normativa “*simples y*”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.
3. Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Zacualpan, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.
4. Artículo 31, fracciones I, III, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.

d) Cobros excesivos y desproporcionados por servicios de reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información:

1. Artículo 42, fracción I, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.
2. Artículo 39, fracciones I, II, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.
3. Artículo 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.
4. Artículo 33, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Zacualpan, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.
5. Artículo 30, inciso g), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.
6. Artículo 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.

Dichos ordenamientos fueron publicados el 16 de noviembre de 2021 en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 6º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- 2, 15 y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Derecho de acceso a la información pública.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información.
- Principio de legalidad.
- Principio de legalidad tributaria.
- Principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.
- Principio de reserva de ley.

VI. Competencia.

Esa 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 Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente ocurso.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el 16 de noviembre 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del miércoles 17 del mismo mes y año al jueves 16 de diciembre de 2021.

¹ “**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)”

Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada 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 legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos 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. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,³ de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

² “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

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; (...).”

³ “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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 (...).”

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma. Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los preceptos normativos impugnados señalados en el inciso a) del apartado III de la presente demanda, contenidos en las leyes de ingresos de los municipios tlaxcaltecas de El Carmen Tequexquitla, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Tlaxco y Xaltocan, para el Ejercicio Fiscal 2022, establecen las tarifas mediante las cuales se causarán y pagarán los derechos por el servicio de alumbrado público, tomando en consideración la ubicación de los predios de los propietarios o poseedores que sean sujetos activos en relación con su distancia con la fuente de alumbrado público.

Lo anterior significa que, para fijar la cuota respectiva, el legislador tomó en consideración elementos ajenos al costo real de ese servicio, lo cual 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.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios tlaxcaltecas de El Carmen Tequexquitla, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Tlaxco y Xaltocan, para el Ejercicio Fiscal 2022, transgreden los principios de justicia tributaria al prever que el cobro por el servicio de alumbrado público será atendiendo el “beneficio” o cercanía de los predios con la fuente de iluminación pública.

Para llegar a la conclusión anterior, se abordará en un primer apartado las características de las contribuciones en el Estado mexicano. Asimismo, se esboza el desarrollo jurisprudencial de los principios de justicia tributaria. Finalmente, se esgrimen las razones por las que este Organismo Nacional considera que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales.

A. Naturaleza y características de las contribuciones

La Constitución Federal establece en el artículo 31, fracción IV, los principios que deben regir las contribuciones a efecto de garantizar límites al poder público frente a los derechos del gobernado.

Dicha disposición constitucional consagra los principios constitucionales de índole fiscal de generalidad tributaria, reserva de ley, destino del 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.

Con base en las características referidas, las contribuciones o tributos se entienden como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza -Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios- titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.⁴

Ahora bien, las contribuciones previstas en el texto constitucional pueden ser de distinta naturaleza, atendiendo a su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales que, por un lado, permiten mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula, a saber:

- **Sujeto:** 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.
- **Base imponible:** El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la

⁴ Cfr. *Ibidem*.

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 una.

En otras palabras, existen diversos tipos de gravámenes y cada uno conserva su propia cualidad. Por ello, cada autoridad legislativa se encuentra habilitada para establecer diversos tipos de contribuciones; no obstante, el legislador tiene la obligación de respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las de su especie.

Ahora, por lo que respecta a las contribuciones denominadas “derechos”, el hecho imponible se refiere a 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 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 se respete la garantía de proporcionalidad de las contribuciones en la medida en que exista 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 base, 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.

B. Principios de justicia tributaria

Es 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.

Bajo esa línea, 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, junto con el resto de los principios de generalidad contributiva, legalidad o reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad que consagra dicha disposición constitucional.

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

capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales. Es decir, el principio de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado.⁵

Dicha máxima constitucional, busca resguardar la capacidad contributiva del causante y se ha concebido como aquél que garantiza que los contribuyentes aporten a los gastos públicos de la Federación, entidades federativas o municipios en función de su respectiva capacidad económica, por lo que se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan mayores recursos tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciben de forma mediana o reducida.

El principio de proporcionalidad consiste medularmente – en materia de impuestos – en que los sujetos pasivos de la relación jurídica fiscal tienen el deber de contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, por lo cual se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan recursos elevados tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciban en menor cantidad.⁶

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

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

⁵ *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.

⁶ Véase la tesis de jurisprudencia con número de registro 232197, del Pleno de ese Máximo Tribunal, Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Primera Parte, pág. 144, del rubro: “IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.”

Ahora bien, es necesario puntualizar que ese Alto Tribunal ha sostenido que el **principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos respecto de impuestos,**⁷ puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros, por lo que es necesario establecer un concepto adecuado de proporcionalidad y equidad que les sea aplicable.

En materia fiscal, se entiende por “derechos” a aquellas contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado, como **precio por servicios de carácter administrativo prestados por los poderes** del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten. Así, el principio de proporcionalidad en materia de “derechos” implica que la determinación de las cuotas correspondientes por ese concepto ha de tener en **cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.**⁸

De tal suerte que al tratarse de “derechos” debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues **los servicios públicos se organizan en función del interés general** y sólo secundariamente en el de los particulares.⁹

Concretamente tratándose de derechos, el principio de proporcionalidad exige que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, pues es lo que constituye al elemento tributario conocido como base imponible.

En otras palabras, los principios de proporcionalidad y equidad en materia de derechos exigen que en la determinación de las cuotas se tome en cuenta el costo que representa al Estado la actividad de que se trate y, además, que dichas tarifas sean fijas e iguales para todos los que reciben el mismo servicio.

⁷ Tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, pág. 41, rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.**”

⁸ *Ídem.*

⁹ Tesis de jurisprudencia P./J. 3/98, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Administrativa-Constitucional, publicada en el semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 54, de rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**”

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en la imposición de un derecho por servicios, se debe cumplir con los principios de justicia tributaria que se desdoblán en los subprincipios de proporcionalidad y equidad, atendiendo a los aspectos siguientes:

- Por regla general, el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.
- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.¹⁰

En esa línea, acorde con los criterios de ese Máximo Tribunal, para analizar la proporcionalidad y equidad de una disposición normativa que establece un derecho, **debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago**, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, **en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.**¹¹

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

De forma previa a desarrollar los argumentos en que se sostiene la invalidez de los artículos 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, 43 de la Ley

¹⁰ Véase la tesis aislada 2a. CXXXIII/2010 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1472, de rubro: **“DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. EL ARTÍCULO 244-D DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.”**

¹¹ Véase la sentencia dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 487/2011, resuelto en sesión pública del 30 de noviembre de 2011, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

de Ingresos del Municipio de Tlaxco y 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, para el Ejercicio Fiscal 2022, del Estado de Tlaxcala, este Organismo Autónomo estima pertinente referir que el **alumbrado público** constituye un servicio público que brinda el Estado, consistente en proveer la iluminación artificial mínima necesaria en los espacios públicos y vialidades, para contribuir a la movilidad y seguridad de peatones y vehículos.

Asimismo, esta Comisión Nacional considera que la iluminación en vialidades y espacios públicos es una medida indispensable de movilidad y seguridad que se utiliza tanto para prevenir accidentes como actos delictivos. 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.¹²

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 las y los habitantes o las personas residentes, sino también a 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.

Por tanto, el servicio de alumbrado público tiene la finalidad de brindar seguridad a todas las personas de una comunidad o colectividad, por lo cual no se configura como la prestación de un servicio particular que atienda a beneficia a personas en específico, sino por el contrario, el beneficio será directo a favor de todas las y los gobernados por igual. En este sentido, el costo que las y los contribuyentes deben erogar para contribuir a la prestación de dicho servicio público debe ser igual para cada uno de ellos, pues todas y todos se benefician en la misma medida de dicho servicio.

Una vez precisado lo anterior, esta Comisión Nacional expondrá las razones que sustentan que las normas impugnadas son transgresoras de derechos humanos a la luz del parámetro de regularidad constitucional.

¹² “Estados y Municipios. Alumbrado público”, Gobierno de México, información disponible en <https://www.gob.mx/conuee/acciones-y-programas/estados-y-municipios-alumbrado-publico>

A juicio de este Organismo Autónomo, los artículos 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco y 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, para el Ejercicio Fiscal 2022, del Estado de Tlaxcala, que establecen un cobro por el servicio de alumbrado público, pero cuya base gravable se determina –entre otros elementos– por la ubicación de los predios respecto de la distancia que guardan en relación con la fuente de alumbrado público (beneficio dado en metros luz), vulnera el principio de proporcionalidad tributaria.

Con el objetivo de explicar las razones que conllevan a la inconstitucionalidad alegada, resulta oportuno referir, de forma esencial, lo que disponen las normas que se tildan de inconstitucionales:

- Indican que se entiende por “DAP” a los derechos que se pagan con el carácter de contraprestación por el uso y/o aprovechamiento del servicio municipal de iluminación artificial de las vías públicas, edificios y áreas públicas, por propietarios, tenedores, poseedores de inmuebles o beneficiarios directos o indirectos de los anteriores que no tengan el carácter de propietario.
- Prevén que el alumbrado público es 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, así como los servicios que incluye.
- Establecen que les corresponde a los municipios la administración, mantenimiento, renovación y operación del sistema de alumbrado público.
- Señalan que se entiende por *metro luz* a la unidad de medida que determina el costo que incluye todos los gastos que para el Municipio respectivo representa el brindar el servicio de alumbrado público en un área comprendida desde la mitad de la vialidad, boulevard, calle, pasillo, privada, callejón o andador de que se trate, en forma paralela hasta el límite exterior del inmueble, en una distancia de un metro.

- Indican cuáles son las autoridades encargadas de recaudar el pago del derecho y la temporalidad para cubrirlo.
- Que la base gravable son los gastos que genera a los municipios la prestación del servicio y que el monto de contribución (DAP), es la división de la base gravable entre el total de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía y **de acuerdo a la obtención del beneficio dado en metros luz que tenga cada diferente tipo de sujeto pasivo** y que incluye en su determinación todos aquellos gastos que eroga, para mantener la infraestructura en operación del sistema de alumbrado público en todos sus puntos de luz de su jurisdicción o competencia, siempre evaluados en pesos M.N. y/o en UMA.
- Detallan las fórmulas de aplicación del DAP, conforme a tres tipos de aplicación o fórmulas.
- La aplicación o fórmula **uno** corresponde a los sujetos pasivos que tengan alumbrado público frente a su casa, **hasta antes de 50 metros lineales** en cualquier dirección, partiendo del límite de su propiedad o predio.
- La aplicación **dos** se refiere a los sujetos pasivos que no tengan alumbrado público frente a su casa, **después de 50 metros lineales en cualquier dirección**, partiendo del límite de su propiedad o predio, la cual sólo será aplicable por petición escrita del interesado.
- La aplicación **tres** establece cómo se determinará el monto de la **contribución a los sujetos que tengan un frente común**, misma que será aplicable por petición escrita.

Como se desprende de las normas controvertidas, éstas determinan que el pago del alumbrado público es exigible a los sujetos pasivos que aprovechen ese servicio, por lo que, para determinar el monto, estableció tres fórmulas para fijar la cuota de la contribución la cual, además de considerar el costo del servicio y el número de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía, toma como un elemento indispensable para su cuantificación el grado de “beneficio” de las personas en metro luz.

En otras palabras, el legislador tlaxcalteca consideró como componente determinante para la tarifa de la contribución un aparente beneficio en función de los metros luz de las casas de los sujetos pasivos en relación con la vía pública o luminaria. Ello significa que la legislatura local previó el cobro por este derecho en razón de un parámetro de mayor o menor beneficio por la simple ubicación de los predios, perdiendo de vista que el objeto del servicio de mérito **no es beneficiar a una persona en particular**, sino a toda la población y transeúntes en el territorio municipal mencionado.

En esa tesitura, los preceptos de los ordenamientos impugnados establecen una contribución por la prestación de un servicio público para las y los habitantes de los municipios tlaxcaltecas de El Carmen Tequexquitla, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Tlaxco y Xaltocan –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 la determina el mayor o menor beneficio que obtengan las personas contribuyentes en razón de los metros de frente respecto a la fuente de alumbrado público, lo que transgrede el principio de proporcionalidad tributaria.

Para sustentar lo anterior, es necesario traer a colación lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 28/2019, promovida por este Organismo Nacional en contra de diversos artículos de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019, en donde ese Alto Tribunal declaró la inconstitucionalidad de normas de contenido similar a las ahora impugnadas, pues preveían un cobro por el derecho de alumbrado público.

En el precedente en mención, además de que el legislador gravó el consumo de energía eléctrica siendo incompetente para ello, fijó el cobro de este derecho teniendo en cuenta el tamaño, **ubicación** y destino del predio que se consideró beneficiado, lo cual no **atendía a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos ni al costo del servicio**, por lo que no cumplió con el contenido de los principios de justicia tributaria¹³.

¹³ *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 28/2019, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párrs. 150 y 151.

En sentido similar, al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2020¹⁴, promovida en contra de diversos preceptos de las leyes de ingresos para los municipios de Tamaulipas, para el ejercicio fiscal 2020, el Tribunal Constitucional del país concluyó que las normas que **preveían fórmulas para el cobro del derecho de alumbrado público que consideraban los metros de frente a la vía pública de los predios, resultaba violatorio de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias**, y de seguridad jurídica, porque los elementos que aportó el legislador no atendían al costo que representa para el Estado la prestación del servicio, ni cobra el mismo monto a todas las personas que reciben el mismo servicio en razón de un parámetro razonable.

Lo anterior traía por consecuencia que se diera un trato desigual a las y a los gobernados, ya que imponía diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que solo se presume la capacidad económica de la persona a partir de los metros de frente de su predio a la vía pública, características que son más bien propias de un impuesto y no de un derecho. Además, se estimó que el cobro impugnado provoca una carga desproporcionada sobre la propiedad o poseedores de los predios, que no son quienes representan el total de la comunidad que se beneficia con la prestación del servicio municipal.

Además, en otros precedentes¹⁵, el Máximo Tribunal del país ha reiterado que, para la cuantificación de las cuotas en el caso de los derechos por servicio –como el de alumbrado público– debe identificarse, por una parte, el tipo de servicio público de que se trate y, por la otra, el costo que le representa al Estado prestar ese servicio, ya que no pueden considerarse para tales efectos aspectos ajenos a éstos, como lo sería la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento distinto al costo.

En esa línea, estimó que, de lo contrario, se vulnerarían los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que no se estaría atendiendo al gasto que para el Estado representa prestar el servicio, ni se estaría cobrando un mismo monto a todos aquellos que reciben el mismo; siendo que los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.

¹⁴ Resuelta en sesión pública celebrada a distancia el 23 de noviembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁵ Véanse las acciones de inconstitucionalidad 18/2012, 101/2020, 17/2021, 19/2021, 26/2021 y 28/2021.

Por tanto, ha reiterado que son inconstitucionales las normas cuya tarifa que corresponde al derecho por la prestación del servicio de alumbrado público que se fije a partir de circunstancias que no atienden al valor que representa al municipio dar ese servicio sino, en todo caso, con la capacidad económica del contribuyente que se refleja en función del destino o del tipo de predio u otro tipo de elemento – como su ubicación respecto de las luminarias–.

Conforme al desarrollo jurisprudencial apuntado, en el caso que nos ocupa y dada la similitud con los citados precedentes, ya que el legislador de Tlaxcala consideró como elemento determinante para el establecimiento de la cuota del derecho respectivo la ubicación del predio, esto es, los metros luz que tiene de distancia con la vía pública, ello necesariamente se traduce en la desproporcionalidad de la tarifa, puesto que no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el municipio.

Si bien es cierto que el legislador incluyó en la base de la contribución el costo total erogado por el servicio de alumbrado público, la individualización en cuanto al monto de ese derecho se diferenciará entre cada contribuyente dependiendo de los metros de distancia que tenga un predio con la fuente de alumbrado público, ocasionando un pago inequitativo y diferenciado para cada una de los gobernados obligados a cubrir ese derecho.

Dicha situación es incongruente con la naturaleza misma del servicio de alumbrado público, el cual, como se ha insistido a lo largo del presente concepto, busca beneficiar a toda la comunidad en su conjunto y no a personas particulares. Por lo tanto, como lo ha sustentado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, **para que los derechos por servicios respeten los principios tributarios de proporcionalidad y equidad es necesario que la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de dicho tributo tenga en cuenta el costo que para el Estado representa prestar el servicio de que se trate y, además, que las cuotas que se prevean sean fijas e iguales para todos los que reciben servicios análogos.**

Ello, porque el cobro de derechos por alumbrado público solamente puede establecerse en función al costo que genera la prestación del servicio, no así de manera diferenciada respecto de los metros de distancia de cada predio con la fuente de iluminación pública, ya que se trata de un beneficio de toda la comunidad y no de sujetos particulares.

En otras palabras, para que las disposiciones normativas impugnadas sean respetuosas del principio constitucional de proporcionalidad tributaria, el legislador tlaxcalteca debió tomar en cuenta el costo que le representa al Estado prestar el servicio de alumbrado público, para determinar la base gravable, la cual debe ser en todo momento congruente con el monto erogado por ese concepto, por lo tanto, **la cuota no puede contener elementos ajenos al costo del servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso.**

En consecuencia, ya que las normas controvertidas establecen la obligación de pagar el servicio de alumbrado público a través de una tasa que se fija tomando en consideración elementos ajenos al costo real que le representó a los municipios tlaxcaltecas de El Carmen Tequexquitla, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Tlaxco y Xaltocan, es inconcuso que resultan contrarias a los principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

En conclusión, las contribuciones establecidas en las disposiciones controvertidas efectivamente vulneran el principio de justicia tributaria, puesto que la autoridad legislativa impuso una base gravable atendiendo a la ubicación de los predios de los sujetos pasivos y no así el costo que le causa a los municipios de El Carmen Tequexquitla, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Tlaxco y Xaltocan la prestación de tal servicio, además de que impone tarifas diferenciadas a los sujetos pasivos pese a que beneficia a toda la colectividad por igual.

En razón de lo anterior, el legislador del estado de Tlaxcala incumplió con la obligación constitucional consistente en promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos a la seguridad jurídica y proporcionalidad en las contribuciones, que consagra la Constitución Federal.

Por lo tanto, al haberse demostrado la incompatibilidad de las normas impugnadas con el andamiaje constitucional que rige en nuestro país, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y sean expulsadas del orden jurídico local.

SEGUNDO. Los artículos 49 y 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista y 42, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, ambas del Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022, facultan a autoridades administrativas para fijar las tarifas de los derechos que deben pagar las personas por el servicio de suministro de agua potable y alcantarillado.

Lo anterior transgrede el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, de reserva de ley y legalidad tributaria, en virtud de que delega la facultad de determinar los elementos esenciales del derecho correspondiente en una autoridad administrativa, lo que propicia la arbitrariedad y la incertidumbre respecto de las cuotas que las personas deben pagar.

En el presente concepto de invalidez se sustentará la inconstitucionalidad de los artículos controvertidos, fundamentalmente porque permiten la arbitrariedad de la autoridad administrativa para determinar –de forma discrecional– el monto de una contribución por un servicio a cargo del municipio, por lo que resultan transgresores de los derechos y principios antes precisados.

Para explicar la inconstitucionalidad denunciada, se estima pertinente transcribir los preceptos referidos en su integridad:

Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.

“Artículo 49. Por el suministro de agua potable las comisiones encargadas de la administración de los sistemas de agua potable en las comunidades o cabecera municipal, consideran tarifas para:

- a) Uso doméstico.*
- b) Uso comercial.*
- c) Uso industrial.*
- d) Agrícola*

Las tarifas mensuales por el suministro de agua potable, las determinarán las comisiones administradoras, mismas que las propondrán al Ayuntamiento y por mayoría de votos las aprobará.

Las comunidades pertenecientes al Municipio, que cuenten con el servicio de agua potable, podrán cobrar este derecho conforme a lo establecido en el párrafo anterior, enterándolo 5 días antes de finalizar el mes a la Tesorería del Ayuntamiento.”

“Artículo 50. Por el mantenimiento o compostura de redes de agua potable, drenaje y alcantarillado público en fraccionamientos del Municipio se cobrará las cuotas determinadas por las comisiones administradoras, las propondrán al Ayuntamiento y por mayoría de votos las aprobará.”

Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.

“Artículo 42. Los servicios que preste la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio, serán establecidos conforme a las tarifas que determinen en su Reglamento, con cuotas que fijará su propio Consejo de Administración, debiendo el Municipio ratificarlas o reformarlas.

(...)”.

Como se desprende de la literalidad de los preceptos transcritos, el legislador tlaxcalteca **delegó** en las respectivas comisiones encargadas de la administración de los sistemas de agua potable en los municipios de Nanacamilpa de Mariano Arista y Xaltocan la posibilidad de determinar las cuotas por los servicios que preste, así como por el suministro de agua, los cuales podrán ser ratificados o reformados por el Ayuntamiento en sesión de cabildo. De forma similar, específicamente en el municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, también se facultó a dicha autoridad para fijar las cuotas por el mantenimiento o compostura de redes de agua potable, drenaje y alcantarillado, las cuales de igual forma serán propuestas al Ayuntamiento para que las apruebe.

Lo anterior evidencia que el legislador local habilitó a autoridades administrativas para determinar y aprobar el elemento relativo a la tarifa de las mencionadas contribuciones.

Ahora bien, a efecto de exponer los argumentos que sostienen la invalidez alegada, se desarrollará en un primer apartado el marco constitucional aplicable, esto es, el contenido del derecho fundamental de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, de reserva de ley y de legalidad tributaria tutelados en el Estado mexicano.

Posteriormente, se abordará en particular la inconstitucionalidad de las normas impugnadas bajo los parámetros antes mencionados, ya que resultan contrarias al bloque de constitucionalidad la previsión de que las cuotas por el servicio de suministro de agua potable y alcantarillado y otros sean determinadas por entes de

naturaleza administrativa, esto es, que ese elemento de la contribución se prevea en instrumentos *infra legales* emitidos por dichas autoridades.

A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad

Nuestra Constitución Federal reconoce en sus artículos 14 y 16 el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, los cuales constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Es decir, con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les están expresamente concedidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite para realizarlos, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, la actuación de las autoridades deben estar consignadas en el texto de la norma puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, el espectro de protección de los principios de legalidad y seguridad jurídica, al constituir un límite para el actuar de todo el Estado mexicano, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo. En efecto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tenga plena certeza de a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Es así que la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Una forma de garantizar esta protección es que el

actuar de la autoridad se acote en una ley, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.

De forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, se puede plantear la manera en cómo se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es substituido por la arbitrariedad.

Es así que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad **constituyen un límite al actuar de todas las autoridades del Estado mexicano**. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Por tanto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer preceptos claros y precisos que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

B. Principios de reserva de ley y legalidad en materia tributaria

Es importante destacar que el reconocimiento a los derechos humanos de los contribuyentes obedece a que, desde tiempos pretéritos, se ha puesto especial énfasis en establecer limitaciones al ejercicio del poder público a través de diversos principios que deben guiar a los tributos, ante la necesidad de la protección del derecho de propiedad privada de los gobernados. Estas máximas no sólo actúan como límites, sino que también dan sus notas distintivas a las obligaciones públicas denominadas contribuciones o tributos.¹⁶

Con la finalidad de garantizar límites al poder público frente a los derechos fundamentales de las personas en su carácter de contribuyentes, el numeral 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula los principios que deben regir los tributos, a saber: la generalidad contributiva, el principio de legalidad en las contribuciones, la proporcionalidad, la equidad y el destino de las mismas al gasto público.

Entonces, los principios que rigen en materia recaudatoria constituyen derechos fundamentales, pues son auténticas obligaciones que deben observar todas las autoridades fiscales dentro del Estado mexicano, por lo cual se erigen como verdaderos derechos subjetivos que las personas causantes de los tributos pueden hacer exigibles frente a los órganos que se encuentran investidos de la potestad tributaria estatal.

Asimismo, como parte del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, la doctrina jurisprudencial ha reconocido los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, con los cuales se garantiza la certeza jurídica con la que deben contar todas las personas frente a las actuaciones del Estado.

En materia fiscal, concretamente, es de resaltada importancia el principio de legalidad tributaria, el cual consiste –como vertiente especializada del diverso de reserva de ley– en una exigencia de primer orden que **implica una obligación legislativa de prever expresamente en una ley formal y material los elementos que integran una contribución**, de conformidad con la cual ningún órgano exactor del Estado puede realizar actos individuales de cobro que no estén previstos legalmente

¹⁶ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha 27 de octubre de 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

ni podría considerarse que un tributo fue establecido de forma equitativa y proporcional.¹⁷

Ahora, si bien ese Tribunal Constitucional del país ha considerado que la reserva de ley que rige en la materia tributaria de nuestro orden jurídico es de carácter relativa en tanto que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, pues es suficiente que en el acto normativo primario se contengan los aspectos esenciales de la contribución, permitiendo parte de su regulación a otras fuentes jurídicas distintas a la ley, siempre y cuando la complementación que se realice en tales remisiones se haga de manera subordinada y dependiente de la ley por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria¹⁸.

Dicho entendimiento permite que en la ley se encomiende a la autoridad fiscal o a alguna otra de carácter administrativo, la fijación de uno o más componentes de la alguna contribución, **pero con la limitante de que en la propia ley se establezcan los lineamientos y principios que delimiten el margen de actuación de la autoridad exactora con la finalidad de proporcionar certeza jurídica al gobernado**, respecto de la determinación y cumplimiento de la obligación tributaria de que se trate¹⁹.

En ese orden de ideas, el principio de reserva legal en materia tributaria se cumple cuando la ley contenga la regulación en detalle de los elementos de la contribución, para lo cual basta que fije los métodos, las reglas generales y los parámetros dentro de los cuales puede actuar la autoridad exactora, por lo que no cualquier remisión a la autoridad administrativa para la determinación de un sistema o mecanismo necesario para la cuantificación del tributo debe entenderse contrario a los principios de legalidad y reserva de ley, pues, desde el punto de vista constitucional, es

¹⁷ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 77/99 del Pleno de ese Alto Tribunal, Novena Época, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, agosto de 1999, pág. 20, del rubro siguiente: **“LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL EXAMEN DE ESTA GARANTÍA EN EL JUICIO DE AMPARO, ES PREVIO AL DE LAS DEMÁS DE JUSTICIA FISCAL.”**

¹⁸ Véase la tesis aislada P. CXLVIII/97 del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, noviembre de 1997, pág. 78, de rubro **“LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY”**.

¹⁹ Véase la tesis de jurisprudencia 2a./J. 111/2000 de la Segunda Sala de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, diciembre de 2000, pág. 392, de rubro: **“LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CÁLCULO DE ALGÚN ELEMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES CORRESPONDA REALIZARLO A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CONLLEVA, NECESARIAMENTE, UNA TRANSGRESIÓN A ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL”**

aceptable que se le permita intervenir en el señalamiento de directrices o principios para fijar la base del impuesto cuando se trata de materias técnicas o de indicadores económicos o financieros cuya expresión aritmética no pueda incorporarse al texto legal porque dependa de diversas variables y circunstancias propias del momento y lugar en que se realiza el hecho imponible o generador de la obligación fiscal²⁰.

De tal manera que es necesario puntualizar que, si bien existe un cierto grado de tolerancia a favor del legislador, permitiendo que sus leyes contengan conceptos jurídicos indeterminados derivados de los límites inherentes al lenguaje y autorizando a que las autoridades administrativas, excepcionalmente, complementen la definición de alguno de los componentes del tributo, lo cierto es **que dicha posibilidad no debe dar lugar a que el legislador prevea fórmulas legislativas que representen la indefinición casi absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, toda vez que ello tiende a generar que se deje abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas, y no el legislador, las que generen la configuración de los tributos**, lo cual puede generar el deber de pagar contribuciones imprevisibles y a título particular en perjuicio del contribuyente, por la falta de certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público²¹.

Por ende, es inconcuso que el principio de legalidad tributaria contenido en el numeral 31, fracción IV, de la Norma Fundamental, se traduce en la exigencia de que sea el legislador quien determine los elementos esenciales de la contribución y no las autoridades administrativas, es decir, deben contenerse en un ordenamiento con rango de ley formal y materialmente, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las personas en su calidad de contribuyentes.²²

En otras palabras, 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

²⁰ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 20/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 8 de octubre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

²¹ *Ídem*.

²² Véase la tesis aislada: 1a. CVIII/2018 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 57, agosto de 2018, Tomo I, página 1020, del rubro siguiente: **“DERECHOS ESPECIAL, ADICIONAL Y EXTRAORDINARIO SOBRE MINERÍA. LOS ARTÍCULOS 268, 269 Y 270 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, VIGENTE EN 2014, NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.”**

en que debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.²³

Sin embargo, contrario a las premisas expuestas, este Organismo Nacional estima que los artículos impugnados contravienen el sistema establecido en la Constitución General de la República para la imposición de contribuciones, pues delegan funciones que corresponden al legislador en otros servidores públicos del orden municipal, como se abundará en el apartado siguiente.

Finalmente, se reitera lo expuesto en el apartado A del primer concepto e invalidez, en cuanto al desarrollo de la naturaleza de las contribuciones.

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

A la luz del parámetro de regularidad planteado, las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios tlaxcaltecas de Nanacamilpa de Mariano Arista y Xaltocan, para el Ejercicio Fiscal 2022, resultan transgresoras del orden constitucional, dado que establecen las cuotas o tarifas por los servicios prestados por las comisiones encargadas de la administración de los sistemas de agua potable, serán determinadas por autoridades de naturaleza administrativa.

Es decir, el legislador tlaxcalteca facultó indebidamente a determinadas autoridades municipales para fijar la cuota de derechos que deberán pagar los contribuyentes usuarios del servicio de suministro de agua potable y alcantarillado, atribución que es propia e indelegable del Poder Legislativo local por virtud del principio de legalidad en materia tributaria.

Ello, pues las disposiciones cuestionadas de las leyes de ingresos de los municipios de Nanacamilpa de Mariano Arista y Xaltocan, ambas del Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022, determinan que:

- **Las cuotas por servicios que preste la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de los municipios de Mariano Arista y Xaltocan serán establecidas conforme a las tarifas que determinen en su respectivo**

²³ Véase la tesis aislada 2a. LXII/2013 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 2, página 1325, de rubro: "**LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA BASE GRAVABLE DE LAS CONTRIBUCIONES.**"

reglamento, debiendo el Ayuntamiento en sesión de cabildo aprobarlas, ratificarlas o reformarlas.

- Asimismo, se estableció para el municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista que por el mantenimiento o compostura de redes de agua potable, drenaje y alcantarillado público se cobrarán las cuotas determinadas por las comisiones administradoras, las cuales también se propondrán al Ayuntamiento para que las apruebe.

Como se advierte, el legislador facultó indebidamente a las comisiones encargadas de la administración de los sistemas de agua potable municipales correspondientes para determinar las tarifas por la prestación de esos servicios, e incluso, les atribuyó a los ayuntamientos de Nanacamilpa de Mariano Arista y Xaltocan potestad para aprobar en última instancia el monto o cuota que deberá pagarse por tales derechos, atribuciones que son propias e indelegables del Poder Legislativo local.

Esto es así dado que el derecho por suministro de agua potable y alcantarillado es una especie de contribución, cuyo monto puede ser cobrado por los ayuntamientos respectivos por brindar ese servicio público que tienen a su cargo los municipios, de conformidad con el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Norma Suprema, actividad por la cual pueden obtener los recursos correspondientes, tal como lo apunta la fracción IV, inciso c), del mismo artículo constitucional.²⁴

Ahora bien, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las disposiciones combatidas resultan inconstitucionales al no contener todos los elementos esenciales de los derechos que cobrarán los municipios tlaxcaltecas de Nanacamilpa de Mariano Arista y Xaltocan por la prestación del servicio de suministro de agua y alcantarillado, y por el mantenimiento o compostura de redes de agua potable, drenaje y alcantarillado, en virtud de que delegan de manera

²⁴ "Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. a II...

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

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

(...)

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

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

indebida la facultad de establecer las tarifas o cuotas respectivas en tales conceptos a órganos distintos al legislativo.

Esto se traduce en que no existe en las disposiciones impugnadas al menos un parámetro para la determinación de la tarifa a pagar, dejando a las y a los contribuyentes en la incertidumbre sobre el costo real que deberán cubrir por la prestación del servicio de suministro y mantenimiento de agua y alcantarillado, pues será una autoridad administrativa quien lo determinará cuando defina, apruebe o refrende las propuestas de los organismos municipales en la materia.

Lo anterior se corrobora a la luz de lo previsto en el artículo 122²⁵ de la Ley de Aguas para el Estado de Tlaxcala, el cual dispone que los organismos operadores elaborarán el proyecto de tarifas correspondientes a la estación de los servicios previstos en dicha Ley, y lo someterán a consideración del Ayuntamiento para su aprobación.

De esta forma, las disposiciones tildadas de inconstitucionales transgreden el principio de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que ello implica que se deja al arbitrio de un órgano administrativo el establecimiento de la tarifa de las contraprestaciones que deban cubrirse por los servicios relacionados con el suministro de agua potable y alcantarillado, en desmedro de la seguridad jurídica de los contribuyentes.

Como es de advertirse con absoluta claridad de la lectura de las normas que nos ocupan, el Congreso local delegó completamente a los municipios de Nanacamilpa de Mariano Arista y Xaltocan la atribución de determinar el monto que deberán pagar las personas por la prestación de un servicio público, sin indicar expresamente en las normas el parámetro o el mecanismo de control objetivo que impida que la

²⁵ “**Artículo 122.** Los organismos operadores, elaborarán el proyecto de tarifas correspondientes a la prestación de los servicios previstos en la presente Ley, y lo someterán a consideración del Ayuntamiento para su validación a más tardar el último día hábil del mes de agosto del año previo a su entrada en vigor, el proyecto de tarifas de agua potable, drenaje y alcantarillado, deberá incluirse en la iniciativa de la Ley de Ingresos Municipal que se remita al Congreso del Estado en la fecha que establece el Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, para su análisis, discusión, modificación, y en su caso, aprobación.

Para la elaboración del proyecto de tarifas se realizarán los estudios necesarios, tomando en consideración la situación socioeconómica en cada una de las zonas geográficas en el Estado, el costo de operación, administración, depreciación de activos fijos, rehabilitación y mantenimiento o mejoramiento de los servicios prestados, dichos estudios deberán entregarse conjuntamente con la iniciativa de Ley de Ingresos Municipal que se remita al Congreso del Estado.”

determinación del tributo quede a discreción de la autoridad encargada de la exacción, de tal forma que los contribuyentes usuarios del servicio referido conozcan con certeza las contraprestaciones que están obligados a pagar, máxime que no puede considerarse que el establecimiento de derechos por servicios de suministro de agua potable y alcantarillado se consideran de alta especificidad técnica que ameriten la delegación aludida.

En esa tesitura, se transgrede el derecho de seguridad jurídica en materia tributaria en perjuicio de las personas contribuyentes, ya que no permite que el propio ordenamiento legal sea un instrumento o mecanismo de defensa frente a la arbitrariedad de las autoridades administrativas, debido a que las personas usuarias de dicho servicio no tendrán la certeza de a qué atenerse respecto de los cobros que, en el momento de causación, realicen las autoridades municipales tlaxcaltecas.

Por lo expuesto, se concluye que la inconstitucionalidad denunciada es evidente pues los preceptos combatidos de las leyes de ingresos de los municipios de Nanacamilpa de Mariano Arista y Xaltocan, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022, contravienen el derecho humano de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria, por lo cual, lo procedente es que ese Alto Tribunal Constitucional declare su invalidez.

TERCERO. Los artículos impugnados que se señalan en el inciso c) del apartado III de la presente demanda, contenidas en las leyes de ingresos de los municipios de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Nanacamilpa de Mariano Arista, San Jerónimo Zacualpan y Tlaxco, todos del Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal del año 2022, prevén cobros injustificados por la reproducción de información pública en copias simples, copias certificadas, medios magnéticos y digitalización de documentos.

Por lo tanto, vulneran el derecho de acceso a la información, así como los principios de gratuidad que lo rige, reconocidos en los artículos 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 tlaxcaltecas de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Nanacamilpa de Mariano Arista, San Jerónimo Zacualpan y Tlaxco, para el ejercicio fiscal 2022, transgreden los derechos humanos de acceso a

la información y el principio de gratuidad que rige a dicha prerrogativa fundamental.

Para llegar a tales conclusiones, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho de acceso a la información y del principio de gratuidad, a la luz de los estándares nacionales e internacionales.

Luego, se enunciarán los argumentos por los cuales se estima que las disposiciones combatidas, al establecer el pago de un derecho por la reproducción de información en copias simples, certificadas, en medios magnéticos y digitalización de documentos solicitados, se traducen en una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que las cuotas previstas no se justifican mediante bases objetivas del costo de los materiales empleados, por lo que transgreden el principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información.

A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información

Para abordar el presente concepto de invalidez es necesario referir, en primer término, que el derecho a la información consagrado en el artículo 6 constitucional comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).²⁶

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).²⁷

En otro orden de ideas, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado de los archivos, registros, datos

²⁶ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2018, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, así como la tesis aislada 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."

²⁷ Ídem.

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 otra parte, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).²⁸

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, a su vez, 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).²⁹

Ahora bien, para efectos de la presente impugnación, nos referiremos de manera concreta al derecho de acceso a la información, mismo que se rige por los principios y bases contenidos en el propio precepto fundamental, que, según la interpretación que ha tenido a bien realizar esa Suprema Corte de Justicia de Justicia, se compone de las características siguientes:

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.

²⁸ *Ídem.*

²⁹ *Ídem.*

Debe destacarse, respecto del 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 Humanos³⁰ ha establecido 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.

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

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.

El citado Tribunal Interamericano ha sostenido que la posibilidad de que las personas puedan “buscar” y “recibir” “informaciones” protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado. Consecuentemente, el numeral 13 del Pacto de San José 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. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal. 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. La Corte Interamericana ha concluido 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.³¹

En esa tesitura, es importante destacar que tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han sido enfáticas en establecer 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.³²

³¹ *Ídem.*

³² Jurisprudencia P./J. 54/2008, 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,

Así, el derecho de acceso a la información constituye un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. De tal suerte que obstaculizar el ejercicio de este derecho fundamental haría nugatorias diversas prerrogativas constitucionales.

Ahora bien, el principio de gratuidad contemplado en el multicitado artículo 6° de la Constitución Federal que como se ha indicado, rige la materia de acceso a la información pública, 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.

Precisamente, en las discusiones que dieron origen a la reforma y adiciones al artículo 6° 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 como una garantía indispensable para el 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, esto significa que debe ser protegido y garantizado en sus dos dimensiones: individual y social. La individual, ya que 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, que constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual.

de junio de 2008, Materia Constitucional, que es del rubro siguiente: *“ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”*

Así, 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.

El derecho de 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 Acceso a la Información Pública, así que agregar una condición adicional para ejercer dicha prerrogativa, cuando tal condición no está prevista constitucionalmente ni tiene una base en la ley general, significa propiciar un obstáculo para el particular que presente una solicitud de información.

En conclusión, el Máximo Tribunal del país ha resuelto que lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos. Para ello debe analizarse si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

Estos costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información. De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo.

Finalmente, conforme a la Ley General de Transparencia, se prevé que en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información y que las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que la Ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso éstas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha Ley.

Una vez enunciadas las anteriores consideraciones generales, a continuación, se expondrán los argumentos por lo que se estima que las normas son inconstitucionales por oponerse al derecho de acceso a la información pública, así como a los principios de gratuidad y proporcionalidad en las contribuciones.

B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados

Una vez que se ha expuesto el contenido del derecho de acceso a la información, de conformidad con los parámetros nacional e internacionales en la materia, a continuación se presentan los motivos por los que se estiman inconstitucionales los preceptos a los que se ha hecho referencia de las leyes de ingresos de los municipios tlaxcaltecas de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Nanacamilpa de Mariano Arista, San Jerónimo Zacualpan y Tlaxco, para el ejercicio fiscal 2022, que contemplan cobros injustificados por la reproducción de información en diversas modalidades.

A efecto de demostrar el anterior argumento, de forma preliminar se transcriben los preceptos controvertidos, los cuales literalmente prevén:

Ley	Artículo impugnado
Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.	Artículo 42. Por la expedición de reproducciones de información pública municipal que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, se cobrará los derechos siguientes: I. Por reproducción de información en hojas <u>simples y</u> certificadas: a) Tamaño carta, 0.012 UMA por hoja. b) Tamaño oficio, 0.018 UMA por hoja.
Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.	Artículo 31. Por la expedición de reproducciones de información pública municipal que, en ejercicio al derecho de acceso a la información, establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, se cobrarán los siguientes derechos: I. Por reproducción de información en hojas simples: a) Tamaño carta, 0.012 UMA por hoja. b) Tamaño oficio, 0.015 UMA por hoja. III. Cuando el número de fojas en copias simples exceda de diez: a) Por cada hoja excedente, el 0.015 UMA. IV. En la entrega de archivos en medios magnéticos o electrónicos, 1 UMA. V. En documentos que requiera digitalizar un costo adicional por cada hoja, 0.010 UMA.
Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros,	Artículo 39. Los derechos causados por los servicios de búsqueda, certificación y expedición de constancias, se cobrarán conforme a la siguiente: (...)

Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.	XII. Constancias o certificaciones de documentos, derivadas de solicitudes de acceso a la información pública, 2 UMA por foja. (...)
Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Zacualpan, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.	Artículo 34. Por La expedición de reproducciones de información pública municipal que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, se cobrará los derechos siguientes: I. Por reproducción de información en copia simples, 0.012 UMA. II. Cuando el número de fojas exceda de diez, por cada hoja excedente el 0.0060 UMA.

De lo anterior puede desprenderse lo siguiente: en el municipio tlaxcalteca de Nanacamilpa de Mariano Arista el costo por una copia simple en tamaño carta es de 0.012 UMA por foja, lo que equivale a \$1.075³³, mientras que, cuando se trate de foja tamaño oficio ésta tendrá un costo de 0.018 UMA, es decir, de \$1.613 pesos.

En el caso del Municipio tlaxcalteca de Tlaxco se establece que, por la expedición de copias simples, por foja tamaño carta éstas tendrán un costo de 0.012 UMA, es decir, \$1.075 pesos, mientras que cuando sean tamaño oficio, se deberá pagar 0.015 UMA, o sea, \$1.344 pesos; asimismo prevén que cuando el número de fojas exceda de diez, las excedentes tendrán un costo de 0.015 UMA, en otras palabras, se deberá de pagar por cada hoja extra \$1.344 pesos.

Adicionalmente, en el mismo municipio de Tlaxco, se estatuye el cobro por la entrega de archivos en medios magnéticos o electrónicos, el cual será de 1 UMA, equivalente a \$89.62 pesos.

De igual manera, en el indicado municipio, el legislador tlaxcalteca previó el cobro por la digitalización adicional por cada hoja, el cual será de 0.010 UMA, es decir, lo equivalente a \$0.896 centavos,

Por su parte, en el municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, el costo por **certificaciones de los documentos solicitados** tendrá es de **2 UMAS** por foja, en

³³ Teniendo en cuenta que hasta la fecha la UMA equivale a \$89.62 de acuerdo con la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), disponible en el siguiente enlace:

<https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

otras palabras, por la certificación de cada foja la persona solicitante deberá de pagar \$179.24 pesos, lo cual evidentemente constituye un cobro desproporcionado.

Por último, en el caso del Municipio tlaxcalteca de San Jerónimo Zacualpan se prevé que, por la **expedición de copias simples, por foja**, éstas costarán 0.012 UMA, es decir, \$1.075 pesos, pero si las fojas exceden de diez, por cada foja excedente, su valor será de 0.0060 UMA, o sea, \$0.537 centavos.

Así, de un ejercicio de contraste entre lo dispuesto por la Constitución Federal, con relación a los principios que rigen el derecho de acceso a la información y lo que se infiere de los artículos impugnados, **se puede advertir un distanciamiento del principio de gratuidad que rige el ejercicio de este derecho.**

Ello, pues como se explicó previamente, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, impera el principio de gratuidad, conforme al cual **únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso y el de su certificación; cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información.**

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.

Como se mencionó en la introducción del presente concepto, la previsión de erogaciones en materia de transparencia únicamente puede responder a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que lleguen a utilizarse; en tales términos, el legislador tlaxcalteca al prever costos por la reproducción de la información que no se encuentren justificados, vulnera ese derecho humano.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que para estudiar la validez de las disposiciones impugnadas que prevén cuotas por servicios prestados respecto del derecho de acceso a la información, debe determinar si dichas cuotas se fijaron

de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.³⁴

Ello, pues conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí, que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.³⁵

En esa virtud, los materiales que adquieran los municipios para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información pública deben hacerse a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras. Además, la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.³⁶

Además, esta Comisión Nacional estima aplicable el criterio sostenido por ese Máximo Tribunal Constitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2021, en el cual, al advertir que las tarifas quedaron establecidas a razón de cada hoja, ello también contraviene la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues del artículo 141 se extrae que la información **se debe**

³⁴ Véanse las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver: la acción de inconstitucionalidad 13/2018, en sesión del 06 de diciembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 03 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2019, en sesión del 05 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2019, resuelta en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, entre otras.

³⁵ *Ibidem*, p. 63.

³⁶ *Ídem*.

entregar de manera gratuita cuando no exceda de veinte hojas simples³⁷, sin embargo, contrario a ese parámetro, las leyes de ingresos de Nanacamilpa de Mariano Arista, Tlaxco y San Jerónimo Zacualpan establecen la cuota a razón de cada hoja y otro monto para cuando el número de hojas exceda de diez.

Concretamente, en relación con las tarifas prevista en el artículo controvertido de la Ley de Ingresos del Municipio tlaxcalteca de Nanacamilpa de Mariano Arista, tampoco son razonables, pues prevén cobros diferenciados por la expedición de copias simples en atención al tamaño de la hoja, es decir, si se trata tamaño carta u oficio, tarifas que carecen de justificación objetiva.

Asimismo, los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios de San Jerónimo Zacualpan y Tlaxco realizan una distinción respecto a las hojas adicionales cuando se tratan de copias simples, la cual, en sí misma, ya es desproporcional, pues no existe justificación para que el legislador establezca un costo por las primeras diez fojas y otro, por cada foja adicional a esa cantidad.

Por su parte, respecto a la tarifa prevista en la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros relativa a las certificaciones, también resulta desproporcional pues, si bien es cierto el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, se da lugar a la relación entablada entre las partes que no es ni puede ser de derecho privado de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para éste**, sino que **debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**³⁸.

Adicionalmente, como ya se dijo en líneas previas, en el municipio de Tlaxco, por la entrega de archivos en medios magnéticos o electrónicos se establece un cobro de 1 UMA, equivalente a \$89.62 pesos; empero ello también contraviene el parámetro de regularidad constitucional en materia de acceso a la información pública, ya que el legislador local no realizó una motivación reforzada de los costos, así como tampoco quedó **establecida en la norma la posibilidad de que el solicitante pudiera**

³⁷ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2021, resuelta en sesión del 23 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 48.

³⁸ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92.

proporcionarlo, lo que cobra relevancia pues en ese supuesto el acceso a la información sería gratuito³⁹.

Finalmente, dicho municipio de Tlaxco establece que el cobro por la digitalización adicional por cada hoja será de 0.010 UMA (equivalente a \$0.896 centavos), lo cual contraviene el principio de gratuidad que rige el acceso a la información pública, toda vez que grava la simple digitalización con base al número de hojas del documento, pese a que ello no involucra un costo de envío como la mensajería o el correo postal⁴⁰.

Debe mencionarse que tal como lo ha sustentado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tratarse de la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere una **motivación reforzada** por parte del legislador en la cual explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos.

Lo anterior, en virtud de que no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el ya mencionado principio de gratuidad, así como en el hecho de que los costos de reproducción, envío o certificación se sustenten en una base objetiva y razonable. De ahí que **el legislador tiene, al prever alguna tarifa o cuota, la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción.**⁴¹

Conforme a lo anterior, y en atención a lo dispuesto por las normas controvertidas, se fijaron cuotas, las cuales –a juicio de esta Comisión Nacional– no se encuentran justificadas en razón del costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información.

Ello es así toda vez que **en las leyes combatidas no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador tlaxcalteca para determinar dichas cuotas**, esto es, el precio de las hojas de papel, de la tinta para las impresiones,

³⁹ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2021, resuelta en sesión del 23 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 55.

⁴⁰ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 20/2019, resuelta en sesión del 26 de septiembre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, p. 63.

⁴¹ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 49, 50 y 51, entre muchos otros precedentes.

o del costo de los dispositivos magnéticos de almacenamiento, entre otros, además de que de la revisión de los dictámenes correspondientes tampoco se encontró razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar las cuotas a pagar por la entrega de información solicitada por los habitantes de los municipios de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Nanacamilpa de Mariano Arista, San Jerónimo Zacualpan y Tlaxco esto es, el criterio que sirvió para cuantificar la contribución ni los elementos tomados en cuenta para ello, lo cual resulta necesario para determinar si las tarifas corresponden o no al costo de los materiales empleados por el Estado para realizar tales cobros.

Así, como ya se mencionó, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, cuando se trata del ejercicio del derecho de acceso a la información, debe imperar el principio de gratuidad conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso y el de su certificación, consecuentemente, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la entrega de la información.

Es decir, el legislador tlaxcalteca tiene la obligación de hacer explícitos los costos y en general la metodología que le permitió arribar a las tarifas por la reproducción de la información, como pudiera ser, por ejemplo, señalando el valor comercial de las hojas de papel, de la tinta para la impresión, entre otros, a efecto de que se pueda advertir que dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos⁴².

En ese tenor, recaía en el legislador local la carga de demostrar que el cobro que estableció en las leyes impugnadas por la entrega de información en diversos medios atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.⁴³

Por lo tanto, lo procedente es declarar la invalidez de las normas impugnadas, ya que no se justifican los cobros para la reproducción de la información pública mediante copias simples, la expedición en copia certificada de los documentos

⁴² Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2021, *Óp. Cit.*, párr. 47.

⁴³ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 27.

solicitados o entrega de éstos en medios magnéticos, así como su digitalización, pues no se ajustan al parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.⁴⁴

De tal suerte que, conforme al criterio de ese Alto Tribunal, si no existe razonamiento que justifique el cobro por la reproducción de información con una base objetiva, ello sólo puede significar que la cuota establecida se determinó de forma arbitraria sin contemplar el costo real de los materiales empleados en la reproducción de la información en copias simples y certificadas, por lo que las normas combatidas transgreden el principio de gratuidad de acceso a la información pública contenido en el artículo 6° de la Constitución Federal, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

Como corolario a los argumentos anteriores, es importante mencionar que las normas impugnadas tienen un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico, pues al realizar cobros por la entrega de información, unos de los sujetos destinatarios de las normas 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 las normas terminan teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

Por último, cabe destacar que ese Alto Tribunal Constitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, decretó la invalidez de normas que establecían cobros desproporcionales e injustificados de diversas leyes de ingresos municipales tlaxcaltecas, para el ejercicio fiscal 2019, y además determinó vincular al Congreso del estado para que en lo futuro se abstuviera de establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información en términos de lo resuelto en dicho fallo⁴⁵, lo cual, como se ha hecho patente en el presente escrito, no ha sido cumplido por el legislador de la entidad.

⁴⁴ Así lo ha resuelto en diversos precedentes, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 104/2020 y la 93/2020.

⁴⁵ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 20/2019, resuelta en sesión del 26 de septiembre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, p. 65, relativa a los efectos, los cuales a la letra disponen:

“SÉPTIMO. Efectos. Las declaratorias de invalidez decretadas en los considerandos quinto y sexto, surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Tlaxcala, debiendo notificarse esta resolución a todos los municipios involucrados por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas. Finalmente, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro el Congreso del Estado de Tlaxcala deberá abstenerse de establecer impuestos por el servicio de alumbrado público, así como derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información en términos de lo

CUARTO. Los artículos impugnados que se señalan en el inciso d) del apartado III de la presente demanda, contenidas en las leyes de ingresos de los municipios de El Carmen Tequexquitla, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Nanacamilpa de Mariano Arista, San Jerónimo Zacualpan, Tlaxco y Xaltocan, todos del estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la entrega de documentos en copias simples y copias certificadas, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública.

Esto, ya que prevén tarifas que no atienden a los costos del servicio que le representó al Estado la reproducción y entrega de la información, por lo tanto, vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios de El Carmen Tequexquitla, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Nanacamilpa de Mariano Arista, San Jerónimo Zacualpan, Tlaxco y Xaltocan, todas del estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, transgreden el principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que prevén costos que no atienden al costo real del servicio prestado por el municipio.

Para arribar a la indicada premisa, se realizará una referencia al principio constitucional conculcado, es decir, de proporcionalidad tributaria, para proseguir con el análisis específico de constitucionalidad de los dispositivos jurídicos *supra* indicados.

Es necesario recordar que el principio de proporcionalidad tributaria constituye un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Norma Suprema, que busca resguardar la capacidad contributiva del causante e impone la necesidad de aportar al sostenimiento de los gastos públicos, en cumplimiento a la obligación establecida en el mencionado precepto constitucional.

El principio de proporcionalidad en materia tributaria exige que se establezcan contribuciones cuyos elementos – hecho y base imponible – guarden concordancia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio⁴⁶.

resuelto en el presente fallo. Lo anterior conforme a los precedentes Acciones de Inconstitucionalidad 11/2017, 4/2018, 13/2018 y su acumulada 25/2018."

⁴⁶ Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2011 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,

Es decir, tal como lo ha sostenido ese Máximo Tribunal Constitucional, para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, la naturaleza de la contribución de la que se trata, por lo tanto, los derechos por servicios que presta el Estado son distintos a la de los impuestos. En ese sentido, para que los derechos previstos por el legislador local sean acordes con el indicado mandato constitucional, es necesario tener en cuenta el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio⁴⁷.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto a que, para que una norma observe el principio de proporcionalidad tributaria, cuando se trate de derechos por servicios, las cuotas fijadas deben corresponder a lo que efectivamente el Estado eroga en los materiales para reproducir la información solicitada⁴⁸.

En este punto, se solicita a ese Alto Tribunal, en obvio de repeticiones innecesarias, tener por reproducidas como si a la letra se insertasen, todas las consideraciones esgrimidas en el primer concepto de invalidez, en relación con los alcances del principio fundamental de proporcionalidad tributaria.

Por lo cual, en el siguiente apartado, se abordaron los argumentos que sostienen la invalidez de los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios El Carmen Tequexquitla, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Nanacamilpa de Mariano Arista, San Jerónimo Zacualpan, Tlaxco y Xaltocan, todos del estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.

diciembre de 2011, Tomo 3, p. 2077, del rubro "*DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006)*"

⁴⁷ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria del 8 de diciembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 68.

⁴⁸ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 59.

A. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria por las normas combatidas

Tal como se enunció *supra*, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios de El Carmen Tequexquitla, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Nanacamilpa de Mariano Arista, San Jerónimo Zacualpan, Tlaxco y Xaltocan, todos del estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022, vulneran el principio de proporcionalidad tributaria.

Lo anterior, pues al establecer el cobro de derechos por los servicios que prestan los indicados municipios por la reproducción y entrega de documentos, ya sea mediante copias simples y/o la expedición de certificaciones, el legislador tlaxcalteca debió establecer tarifas acordes a las erogaciones que les representan a los ayuntamientos de mérito la prestación de tales servicios.

Para demostrar la premisa enunciada, este Organismo Autónomo estima pertinente traer a colación el contenido normativo de los preceptos impugnados, los cuales a la letra prevén:

Ley	Disposición
Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.	Artículo 42. Los derechos causados por los servicios de búsqueda, certificación y expedición de constancias en general, se pagarán conforme a la siguiente tarifa: I. Por la búsqueda y expedición de copia simple de documentos, resguardados en el archivo municipal, generado por las dependencias o entidades municipales, a) De 1 a 5 fojas, se pagará 1 UMA. b) 0.15 de la UMA por cada foja adicional
Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.	Artículo 41. Por la expedición de certificaciones o constancias, se causarán derechos de acuerdo con la siguiente tarifa: I. Por búsqueda y copia simple de documentos, 1 UMA por las primeras 10 y 0.02 por cada foja adicional.
Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.	Artículo 30. Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente tarifa: (...) g) Por la expedición de copias simples cada una, 0.50 UMA.

<p>Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.</p>	<p>Artículo 39. Los derechos causados por los servicios de búsqueda, certificación y expedición de constancias, se cobrarán conforme a la siguiente:</p> <p>I. Búsqueda de documento resguardado en el archivo municipal, generado por las dependencias o entidades municipales, 1 UMA por los tres primeros años, y 0.28 UMA por año adicional.</p> <p>II. Búsqueda de matrícula de cartilla de identidad militar, 1 UMA por los tres primeros años, y 0.28 UMA por año adicional.</p> <p>(...)</p> <p>IV. Certificación de documento resguardado en el archivo municipal, 2 UMA.</p> <p>V. Certificación de documentos expedidos por el Ayuntamiento, 1 UMA por las primeras diez fojas utilizadas, y 0.13 UMA por cada foja adicional.</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Zacualpan, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.</p>	<p>Artículo 33. Por la expedición de certificados y constancias en general se causarán derechos equivalentes a la siguiente:</p> <p style="text-align: center;">TARIFA</p> <p>I. Por búsqueda y copia simple de documentos por hoja, 0.10 UMA.</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2022.</p>	<p>Artículo 23. Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la tarifa siguiente:</p> <p>I. Por búsqueda y copia simple de documentos, 0.75 UMA por las primeras diez fojas utilizadas, y 0.2 UMA por cada foja adicional.</p>

De lo trasunto, se desprende que las disposiciones cuestionadas de los diversos ordenamientos convergen en que gravan la simple búsqueda de documentos solicitados, asimismo, prevén tarifas por copias simples que oscilan entre \$1.792 hasta \$89.62 pesos por una sola hoja, mientras que la expedición de copias certificadas va, desde las primeras diez páginas, a \$89.62 a \$179.24 pesos por cada hoja adicional.

En ese contexto, esta Comisión Nacional advierte que los preceptos impugnados vulneran el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, pues las tarifas no guardan relación directa con los gastos que le presentan a los ayuntamientos involucrados la prestación de esos servicios.

Al respecto, se resalta que los preceptos cuestionados se encuentran insertos en los derechos por servicios, en consecuencia, el legislador tlaxcalteca tiene la obligación de observar el principio de proporcionalidad tributaria mediante el establecimiento de montos que representen exactamente las erogaciones que les ocasionan dicho servicio a los municipios tlaxcaltecas El Carmen Tequexquitla, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Nanacamilpa de Mariano Arista, San Jerónimo Zacualpan, Tlaxco y Xaltocan.

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes⁴⁹ que las tarifas relativas a la búsqueda y reproducción en copias simples y certificaciones de los documentos solicitados que no derivan del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública, y que no son acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados ni guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con el que implica certificar un documento, transgreden los **principios de proporcionalidad y equidad tributarios**.

En el caso en concreto, se advierte que las disposiciones controvertidas se enmarcan en la categoría de derechos por servicios, es decir que les corresponden contraprestaciones por los mismos, por lo tanto, para la determinación de las cuotas por concepto de derechos de servicios, ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión, por lo cual, la cuota que establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

En este orden, para que las cuotas que se tengan que cubrir, en razón a derechos por servicios prestados por el Ente público, observen el principio de proporcionalidad de las contribuciones reconocido en la Norma Fundamental, es necesario que dicho cobro sea acorde al costo que representó para el Estado.

En tal virtud, al tratarse de derechos por la expedición de copias certificadas de constancias, la entrega de la información en copias simples, o la sola búsqueda de documentos en su archivo, el pago correspondiente implica para la autoridad la concreta obligación de que la tarifa que establezca, entre otras cosas, sea acorde o

⁴⁹ Véase las resoluciones de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 93/2020 en sesión del 29 de octubre de 2020; 105/2020 resuelta en sesión del 8 de diciembre de 2020; 51/2021 en sesión del 4 de octubre de 2021, 33/2021 resuelta en sesión del 7 de octubre de 2021; 77/2021 resuelta en sesión del 18 de noviembre de 2021, entre otras.

proporcional al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

En este punto es pertinente destacar que ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, sostuvo que conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.

De ahí que no es justificable ni proporcional **cobrar por la simple búsqueda de documentos**, pues la actividad necesaria para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para el municipio que justifique el monto establecido por el legislador local, además de que no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda.

Por su parte, cobrar las cantidades previstas por el legislador por la entrega de información en copias simples, sin que se advierta razonabilidad entre el costo de los materiales usados, tales como hojas y tinta, también se considera como desproporcionado, pues no responde al gasto que efectuó el municipio para brindar el servicio.

En cuanto al cobro de certificaciones, se estima que también resulta desproporcionados los montos previstos en el precepto controvertido de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, pues si bien es cierto, el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, se da lugar a la relación entablada entre las partes que no es ni puede ser de derecho privado de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para éste, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**⁵⁰.

⁵⁰ *Cfr.* Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92.

Igualmente, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar, no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional **debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos**⁵¹.

Es decir, tal como lo ha sustentado ese Máximo Tribunal Constitucional del país, el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el citado servicio, pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite⁵².

Conforme a lo anterior, las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**⁵³, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse **de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, sin que pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.**

En conclusión, las normas impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios tlaxcaltecas de El Carmen Tequexquitla, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Nanacamilpa de Mariano Arista, San Jerónimo Zacualpan, Tlaxco y Xaltocan, para el Ejercicio Fiscal 2022, transgreden el principio de proporcionalidad tributaria, por lo cual lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulse del sistema jurídico de la entidad.

⁵¹ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 74.

⁵² Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, *Óp. Cit.*, párr. 94.

⁵³ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 91.

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 las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios de El Carmen Tequexquitla, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Nanacamilpa de Mariano Arista, San Jerónimo Zacualpan, Tlaxco y Xaltocan, todas del estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de referida entidad federativa el 16 de noviembre de 2021, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, 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.

Asimismo, se solicita a ese Máximo Tribunal vincule al Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala para que en lo futuro se abstenga de expedir normas que contengan los mismos vicios de constitucionalidad denunciados en la presente demanda.

A N E X O S

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta 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, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala del 16 de noviembre de 2021 que contiene los Decretos 19, 20, 21, 22, 23 y 24 por los que se expidieron las leyes de ingresos de los municipios de El Carmen Tequexquitla, Ixtacuixtla de

Mariano Matamoros, Nanacamilpa de Mariano Arista, San Jerónimo Zacualpan, Tlaxco y Xaltocan, para el ejercicio fiscal 2022, respectivamente, todas del mencionado estado de la República (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros 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 Presidenta 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 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.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

PROTESTO LO NECESARIO

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

LMP



CNDH
M É X I C O