

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 23 de enero de 2023.

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 diversas disposiciones de 18 leyes de ingresos municipales del estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, expedidas mediante diversos decretos publicados el 22 y 23 de diciembre de 2022, en el Periódico Oficial del Gobierno 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 delegada y delegado, 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 y Jesús Roberto Robles Maloof, con cédulas profesionales números 4602032 y 3184380, respectivamente, que la y lo acreditan como licenciada y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma 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.	5
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	6
VI.	Competencia.....	6
VII.	Oportunidad en la promoción.	6
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	7
IX.	Introducción.	8
X.	Conceptos de invalidez.....	8
	PRIMERO.....	8
	A. Naturaleza y características de las contribuciones.....	9
	B. Principios de justicia tributaria aplicable a derechos por servicios.	13
	C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas	16
	SEGUNDO.....	22
	A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad	23
	B. Principios de reserva de ley y legalidad en materia tributaria.	25
	C. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas.....	28
	TERCERO.....	32
	A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información .	32
	B. Inconstitucionalidad del precepto reclamado.....	38
	CUARTO.....	43
	A. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria por las normas combatidas.....	45
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.	53
	ANEXOS	53

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

I. Nombre y firma 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. Gobernadora 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 2023.
2. Artículo 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
3. Artículo 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Papalotla de Xicohtécatl, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
4. Artículo 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
5. Artículo 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ayometla, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
6. Artículo 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
7. Artículo 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de Terrenate, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
8. Artículo 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
9. Artículo 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.

10. Artículo 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatelco, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
11. Artículo 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yauhquemehcan, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
12. Artículo 59 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetlatlahuca, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
13. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetla de Solidaridad, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
14. Artículo 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
15. Artículo 66 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
16. Artículo 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.

b) Cobros por servicios de suministro de agua potable:

1. Artículo 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
2. Artículo 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
3. Artículo 51, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.

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 2023.

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

1. Artículo 42, fracciones I, inciso a) y b), y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.

2. Artículo 39, fracciones I, II y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
3. Artículo 36, fracción IV, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Papalotla de Xicohtécatl, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
4. Artículo 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
5. Artículo 35, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ayometla, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
6. Artículo 34, fracción I, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
7. Artículo 26, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Terrenate, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
8. Artículo 42, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
9. Artículo 23, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
10. Artículo 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepetitla de Lardizábal, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
11. Artículo 34, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yauhquemehcan, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
12. Artículo 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetla de la Solidaridad, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
13. Artículo 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
14. Artículo 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
15. Artículo 44, fracción I, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
16. Artículo 44, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.

Dichos ordenamientos fueron publicados el 22 y 23 de diciembre de 2022 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 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 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.
- Principio 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 escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, 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.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala los días 22 y 23 de diciembre de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del viernes 23 y sábado 24 de diciembre de esa anualidad, al sábado 21 y domingo 22 de enero de 2023, respectivamente.

Sin embargo, al ser inhábil este último día para la presentación de la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede 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)¹, 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.

De conformidad con 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. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Defendemos al Pueblo

¹ **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; (...)."

² **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 diversos artículos señalados en el inciso a) del apartado III de la presente demanda, contenidos en 16 leyes de ingresos municipales del Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023 establecen las tarifas a pagar por la prestación del servicio de alumbrado público, las cuales dependerán de la ubicación de los predios en relación con la distancia que guardan con la fuente de alumbrado público.

Lo anterior significa que, para fijar la cuota respectiva, el Congreso local tomó en consideración elementos ajenos al costo real de ese servicio, lo cual se traduce en una vulneración a los principios de justicia tributaria, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el presente concepto de invalidez se argumentará que las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios tlaxcaltecas de El Carmen Tequexquitla, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Papalotla de Xicohténcatl, Santa Ana Nopalucan, Santa Catarina Ayometla, Tepeyanco, Terrenate, Xaloztoc, Xaltocan, Zacatelco, Yauhquemehcan, Tetlatlahuca, Tetla de Solidaridad, San Pablo del Monte, Calpulalpan y Huamantla, para el ejercicio fiscal 2023 transgreden los principios de justicia tributaria al prever que el cobro por el servicio de alumbrado público se calculará atendiendo al “beneficio en metros luz” 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 regula en su artículo 31, fracción IV, los principios que deben regir a 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 consistente en generalidad contributiva, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales son derechos fundamentales inherentes a los gobernados que limitan el ejercicio de la potestad tributaria del Estado.

Asimismo, con base en dichas máximas constitucionales, es posible delinear las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución, siendo las siguientes:

- 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 particularidades enlistadas, es dable afirmar que 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.³

Ahora bien, atendiendo a su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, las contribuciones previstas en el texto constitucional pueden ser de distinta naturaleza. La importancia de identificar tales componentes permite, por un lado, analizarlas de manera integral y armónica para así definir su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el examen de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula, siendo las siguientes:

- **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,

³Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005, en sesión del 27 de octubre de 2005.

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 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 en cada uno de ellos 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 naturaleza. Así, la autoridad legislativa se encuentra habilitada para establecer diversos tipos de contribuciones, pero siempre observando su obligación de respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las de su especie.

Ahora bien, ese Alto Tribunal ha señalado que el hecho imponible de las contribuciones reviste un carácter especial entre todos los componentes que las integran, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además **sirve como elemento para su identificación**, pues en una situación de normalidad evidencia y distingue la categoría de la contribución a la que pertenece.

En ese orden de ideas, en 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.**

De igual manera, ha precisado que, con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, **todas deben someterse a los principios de legalidad tributaria y contar con los elementos mínimos para su existencia**, pues, de lo contrario, se consideraría que no se ajustan al marco de constitucionalidad, debiendo ser expulsadas del sistema jurídico al que pertenecen.

Aclarado lo anterior, y en atención al caso que nos ocupa, es importante mencionar que, tratándose específicamente de derechos, el hecho imponible del monto que se busca recaudar debe atenerse al principio de proporcionalidad tributaria, de modo que **exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, lo que constituye el elemento tributario conocido como base imponible.**

La exigencia de congruencia entre hecho imponible y la base es un requisito de proporcionalidad, así como una cuestión de lógica interna de las contribuciones, pues, de lo contrario, existiría imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto.

En ese entendido, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base lógicamente conduce a una imprecisión del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues en ese supuesto mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto, conflictos que deben resolverse atendiendo a la base imponible, pues es a la medida o magnitud (base) a la que se le aplica la tasa o tarifa y que revela el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador.

En conclusión, la relevancia de los elementos de la contribución, específicamente de la base y la tarifa, permiten evidenciar si el hecho imponible de la contribución que pretende recaudarse está o no relacionada con su objeto y, en caso de no ser así, el tipo de contribución se vería distorsionado.

B. Principios de justicia tributaria aplicable a derechos por servicios.

Los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal no se limitan a aquellos reconocidos en el Capítulo I del Título Primero de la misma, dado que se encuentran diseminados por todo el cuerpo de la Norma Suprema.

En 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 Estado⁴.

Por tanto, el principio de proporcionalidad en impuestos consiste –medularmente– 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.⁵

⁴ *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.

⁵ Véase la tesis de jurisprudencia con número de registro 232197, del Pleno de ese Máximo Tribunal, Séptima Época, Materia Constitucional- Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Primera Parte, pág. 144, de rubro: “**IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.**”

Sin embargo, ese Alto Tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones **rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos**⁶, 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.

Como ya se adelantó en el subapartado previo, en materia fiscal, se entiende por “derechos” a aquellas contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado, como **precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo** y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten. Por tanto, atento a su naturaleza, 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.**⁷

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.⁸

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.

⁶ 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.**”

⁷ *Idem.*

⁸ 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.**”

En otras palabras, 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.

A mayor abundamiento, esa Corte Constitucional ha sostenido que a las referidas contribuciones le son aplicables los principios de justicia tributaria, pero en diversa forma respecto de los impuestos, los cuales 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.⁹

En suma, 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.**¹⁰

⁹Véase 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."**

¹⁰ 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.

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

De forma previa a desarrollar los argumentos que develan la inconstitucionalidad de las disposiciones reclamadas contenidas en las leyes de ingresos de los 16 municipios tlaxcaltecas precisados, 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, a fin de contribuir a la movilidad y seguridad de peatones y vehículos.

Asimismo, 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.¹¹

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 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 beneficiar a personas en específico, sino por el contrario, el provecho será 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 aquel.

Una vez precisado lo anterior, esta Comisión Nacional expondrá las razones que la llevan a considerar que las normas impugnadas contradicen el parámetro de regularidad constitucional.

¹¹ “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 impugnados 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 los principios de justicia 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 complejos que se pagan con el carácter de recuperación de los costos que le representan al municipio el otorgamiento del uso, en mayor o menor intensidad y cantidad en metros luz del servicio municipal de iluminación artificial de las vías públicas, edificios y áreas públicas, a los usuarios contribuyentes.
- Prevén que el alumbrado público tiene como finalidad proporcionar iluminación artificial en las vías públicas, edificios y áreas públicas para brindar bienestar social y seguridad pública, así como el tránsito seguro de las personas y vehículos.
- 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 **de acuerdo a la obtención del beneficio dado en metros luz que tenga cada sujeto pasivo**, incluyendo 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 variables, a saber: CML Públicos¹², CM Común y CU¹³. Las leyes traducen o calculan estas variables en valor en UMA.

¹² CML Públicos: Costo unitario por metro luz obtenido de la suma de los gastos por mantenimiento de infraestructura y de los elementos de consumo de energía eléctrica de las áreas públicas.

¹³ CU: Costo unitario por los gastos generales del servicio.

- Para la determinación de la tarifa de la contribución, el Congreso tlaxcalteca estableció los montos de ésta de acuerdo con el beneficio recibido en su inmueble por el servicio de alumbrado público municipal. Para ello, previó una clasificación por tipo de sujeto pasivo (aplicando el cálculo de MDSIAP, en función del frente iluminado) y según determinado rango de valores en metros luz. De esta manera, el Congreso introdujo variables “proporcionales al beneficio” recibido en cantidad de metros luz.
- En otras palabras, el cálculo de la tarifa de la contribución se aplica para todas las personas contribuyentes conforme a las tres variables, acorde con la categoría en la que se encuentren por el valor del metro luz que fue definido por el Congreso local en 54 niveles; consecuentemente cada nivel tiene un valor distinto en atención al “beneficio”.

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 una fórmula compleja para fijar la cuota de la contribución, la cual si bien es cierto toma en consideración el costo del servicio y el número de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía, introduce como elemento indispensable para su cuantificación el grado de “beneficio” de las personas en metro luz.

En otras palabras, el Congreso tlaxcalteca consideró como componente determinante para fijar la tarifa de la contribución un aparente *beneficio* en función de los metros luz de los inmuebles propiedad de los sujetos pasivos respecto de la luminaria.

Atento a la configuración normativa de las normas impugnadas, es evidente que la legislatura local definió el cobro por este derecho con base en un parámetro de mayor o menor *beneficio* presuntamente obtenido 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 correspondiente.

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, Papalotla de Xicohtécatl, Santa Ana Nopalucan, Santa Catarina

Ayometla, Tepeyanco, Terrenate, Xaloztoc, Xaltocan, Zacatelco, Yauhquemehcan, Tetlatlahuca, Tetla de Solidaridad, San Pablo del Monte, Calpulalpan y Huamantla, 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 del inmueble respecto a la fuente de alumbrado público, lo que transgrede el principio de proporcionalidad tributaria.

Al respecto, debe resaltarse que la prestación del servicio de alumbrado público es indivisible, lo cual dificulta la determinación sobre en qué grado se beneficia cada individuo de la comunidad por el servicio que se presta.

Contrario a lo anterior, la legislatura tlaxcalteca configuró la contribución para que el cálculo de la tarifa del derecho de alumbrado público sea proporcional al frente iluminado de los inmuebles.

Lo anterior evidencia que las normas combatidas no resultan respetuosas de los principios vinculados con las obligaciones fiscales, a pesar de que el legislador haya establecido, como parte de las variables de la determinación de la cuota, los costos totales previstos para otorgar el servicio, pues lo cierto es que para el cálculo individualizado se toma en cuenta la cercanía del predio con relación a la luminaria.

Sin embargo, el diseño normativo previsto en las leyes impugnadas se aleja del parámetro de regularidad constitucional, en virtud de que es criterio reiterado de ese Alto Tribunal que para la cuantificación de las cuotas, en el caso de los derechos por servicios, debe identificarse el tipo de servicio público de que se trate y el costo que le representa al Estado prestar ese servicio; por ende, 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 argumentativa, es claro que los preceptos contenidos en las 16 leyes de ingresos municipales tlaxcaltecas transgreden los principios de proporcionalidad y equidad que rigen a las contribuciones, toda vez que la cuota a pagar por el multirreferido servicio de determinará a partir de un elemento que no atiende al valor que le representa a los municipios su debida prestación, introduciendo así elementos ajenos a éste.

En ese sentido, este Organismo protector de los derechos humanos considera que las prescripciones normativas tildadas de inconstitucionales son contrarias a los principios de justicia tributaria: por una parte, no observan el principio de proporcionalidad, dado que los contribuyentes no pagan de manera proporcional, en atención a la naturaleza de las contribuciones denominadas “derechos” (deber de congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud); mientras que, por la otra, no es acorde con el principio de equidad en las contribuciones, pues se otorga un trato desigual a los gobernados al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio que no es posible individualizar a través de la fórmula que el legislador local propuso¹⁴.

Por tal motivo, los artículos de las leyes de ingresos municipales combatidas vulneran los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez su diseño no atiende únicamente 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.¹⁵

Lo anterior ha sido reiterado en un gran número de precedentes de ese Máximo Tribunal Constitucional, en los que ha sostenido que son inconstitucionales las normas cuya tarifa por la prestación del servicio de alumbrado público se fija 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–.

Particularmente, sobre la constitucionalidad del diseño contributivo del derecho por el servicio de alumbrado público en los municipios de Tlaxcala, ese Alto Tribunal ya se ha pronunciado al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 185/2021, 186/2021, 1/2022 y 5/2022, en las cuales declaró la invalidez de las normas que establecían el cobro por concepto de derecho por la prestación del

¹⁴ En el mismo sentido, véase, entre otras, la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 21/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 23 de noviembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁵ Véanse las acciones de inconstitucionalidad 18/2012, 28/2019, 101/2020, 17/2021, 19/2021, 26/2021, 28/2021, 182/2022, 185/2021, 1/2022, 5/2022, y 4/2022 y sus acumuladas 15/2022, 19/2022, 24/2022 y 26/2022, entre otras.

servicio de alumbrado público en atención al aparente “beneficio” del sujeto pasivo con la fuente de iluminación artificial pública.

Por ende, conforme al desarrollo jurisprudencial apuntado y dada la similitud con los citados precedentes, en el caso que nos ocupa son igualmente aplicables dichos criterios, en virtud de que el Congreso de Tlaxcala consideró, como elemento determinante para el establecimiento de la cuota del derecho respectivo, la ubicación del predio y su mayor o menor cercanía con la luminaria, lo que necesariamente se traduce en la desproporcionalidad de la tarifa, puesto que no se atiende al costo real del servicio proporcionado por los municipios; además de que establece un pago inequitativo y diferenciado para cada una de las y los gobernados obligados a su pago, situación que es incongruente con la naturaleza misma del servicio de alumbrado público, el cual, como se ha insistido a lo largo del presente concepto de invalidez, busca beneficiar a toda la comunidad en su conjunto y no a personas particulares.

En este punto, se estima importante manifestar que este Organismo Nacional no desconoce que es complicado precisar en qué grado se beneficia cada individuo de la comunidad por el servicio brindado, pues es indivisible, ya que se beneficia toda la colectividad; sin embargo, ello no faculta a los congresos para soslayar los mandatos constitucionales en materia fiscal, que les constriñen a buscar alternativas para costear la prestación de los servicios municipales que sean acordes con los principios de justicia tributaria y así, satisfacer las necesidades colectivas.

En conclusión, los preceptos reclamados contradicen el parámetro de regularidad constitucional porque la cuota no puede contener elementos ajenos al costo del servicio prestado, pues ello daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso.

Adicionalmente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima oportuno recordar que al resolver las acciones de inconstitucionalidad 182/2021, 185/2021, 186/2021, 1/2022 y 5/2022, ese Máximo Tribunal de la Nación **vinculó al Congreso del estado de Tlaxcala** para que se abstenga de legislar en sus leyes los mismos vicios de inconstitucionalidad objeto de pronunciamiento, entre ellos, la determinación de la tarifa por la prestación de alumbrado público con base en elementos ajenos al costo, como lo es el aparente “beneficio” que obtienen las personas contribuyentes.

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. Las disposiciones precisadas en el apartado III, inciso b), del presente escrito, facultan a la cabecera municipal, colonias, comunidades, comités y al consejo de administración de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado municipal, según corresponda, para fijar las tarifas de los derechos que deben pagar las personas por el servicio de suministro de agua potable, drenaje 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 delegan 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 46, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, y 51, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, todas del Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023, pues permiten que sea una autoridad diversa a la legislativa quien determine -de forma discrecional- el monto de una contribución por los servicios de agua potable, alcantarillado y drenaje, por lo que resulta transgresor de los derechos y principios antes precisados.

En términos generales, las normas coinciden en establecer que las tarifas por los servicios de agua potable y alcantarillado serán establecidas conforme a lo convenido en cada comunidad o bien lo que determinen la cabecera municipal, comunidades, colonias, comités de agua potable de cada comunidad y/o el consejo de administración de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado municipal, según corresponda.

Lo anterior evidencia que la legislatura local habilitó a autoridades administrativas o ajenas del Poder Legislativo para determinar y aprobar el elemento relativo a la tarifa de las mencionadas contribuciones.

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 disposiciones normativas impugnadas bajo los parámetros antes mencionados, ya que resultan contrarias al bloque de constitucionalidad, pues la previsión de que las cuotas por el servicio de suministro de agua potable y alcantarillado y otros servicios 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 iniciar manifestando 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 artículo 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 que 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

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.

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

Ahora 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.

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**

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 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 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

ADMINISTRATIVA NO CONLLEVA, NECESARIAMENTE, UNA TRANSGRESIÓN A ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL”

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 *Idem*.

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 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 autoridades diversas, 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 controvertidas.

A la luz del parámetro de regularidad planteado, los artículos combatidos transgreden el orden constitucional, dado que establecen que las cuotas o tarifas por los servicios prestados de agua potable y alcantarillado serán determinadas por la cabecera municipal, comunidades, comités de las comunidades y/o el consejo de administración de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado municipal, según sea el caso, mismas que ostentan una naturaleza administrativa o ajena al del Poder Legislativo.

Es decir, el Congreso tlaxcalteca facultó indebidamente a determinadas autoridades municipales para fijar la cuota de derechos que deberán pagar las y los

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.”***

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.”***

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 normas cuestionadas determinan que **las cuotas por servicios** de agua potable y alcantarillado de los municipios de Tepeyanco, Xaltocan y Huamantla **serán establecidas conforme a las tarifas que determinen la cabecera municipal, las comunidades o las colonias, los comités de agua y/o el consejo de administración de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado municipal.**

Esto significa que el Congreso local facultó indebidamente a las autoridades administrativas para determinar las tarifas por la prestación de los servicios apuntados, e incluso, le atribuyó al Ayuntamiento respectivo la 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 y otros servicios prestados son 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 se cobrarán en los municipios de Tepeyanco, Xaltocan y Huamantla por el suministro de agua, alcantarillado y otros servicios prestados, en virtud de que delegan de manera indebida la facultad de

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. (...)"

establecer las tarifas o cuotas respectivas en tales conceptos a órganos distintos al legislativo.

En otros términos, no existe en las normas 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 el suministro de agua, alcantarillado y otros servicios, pues será una autoridad administrativa quien lo determinará cuando defina, apruebe o refrende la propuesta del organismo municipal 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 dejan al arbitrio de la cabecera municipal, colonias, comunidades, comités de agua de las comunidades y/o al consejo de administración de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado municipal el establecimiento de la tarifa u cuota de las contraprestaciones que deban cubrirse por los servicios relacionados con el suministro de agua potable, drenaje y alcantarillado, en desmedro de la seguridad jurídica de los contribuyentes.

Defendemos al Pueblo

Como es de advertirse con absoluta claridad de la lectura de las normas que nos ocupan, el Congreso local delegó completamente a los municipios mencionados la atribución de determinar el monto que deberán pagar las personas por la prestación

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.”

de un servicio público, sin indicar expresamente el parámetro o el mecanismo de control objetivo que impida que la 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.

Por tanto, se transgrede el derecho de seguridad jurídica en materia tributaria en perjuicio de las personas contribuyentes, ya que no permiten 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 artículos 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan y el 51, primer párrafo de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, todas del Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023 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.

Finalmente, cabe remarcar que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 182/2021, 185/2021, 1/2022 y 5/2022 declaró la invalidez de normas similares a las impugnadas en el presente medio de control de la constitucionalidad, toda vez que delegaban a las autoridades administrativas el establecimiento de los elementos esenciales del derecho por servicios de agua potable y alcantarillado, además de que no contenían los elementos mínimos para brindar certeza a los contribuyentes, entre ellos, la tasa o cuota sobre la que se cobrará el servicio, y vinculando al Congreso del estado de Tlaxcala para que se abstuviera de expedir normas que contuvieran el mismo vicio de inconstitucionalidad.

En ese tenor, es indiscutible que el Congreso del estado de Tlaxcala incumplió con los fallos dictados por ese Alto Tribunal, pues de nueva cuenta estableció preceptos que contradicen el parámetro de regularidad constitucional, al delegar

indebidamente el establecimiento de los elementos de una contribución a autoridades administrativas.

Consecuentemente, se solicita a ese Alto Tribunal Constitucional que declare la invalidez de las disposiciones impugnadas, con base en los precedentes invocados.

TERCERO. El artículo 39, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros del Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal del año 2023 establece una tarifa injustificada y excesiva por la reproducción de información pública en constancias o certificaciones de los documentos solicitados.

Por lo tanto, vulnera el derecho de acceso a la información, así como el principio 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 argumentará que la fracción impugnada del artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, para el ejercicio fiscal 2023 transgrede el derecho humano 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 la norma en combate, al establecer el pago de un derecho por la reproducción de información de los documentos solicitados, se traduce en una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que la cuota prevista no se justifica mediante bases objetivas del costo de los materiales empleados, por lo que transgrede el indicado principio constitucional que rige el derecho de acceso a la información pública.

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 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:

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 *Idem.*

²⁸ *Idem.*

²⁹ *Idem.*

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.

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

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

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

3. El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades.

4. La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones.

5. Los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar la información.

6. Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.

7. Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.

El citado Tribunal Interamericano también ha explicado 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 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

³¹ *Idem.*

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

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.

Es necesario recalcar la importancia del derecho de acceso gratuito a la información pública, pues éste es piedra angular de un Estado democrático y de derecho, lo que 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

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

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.

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 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, 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, siempre que dichas cuotas se fijen 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, 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 la norma es inconstitucional por oponerse al derecho de acceso a la información pública, así como a los principios de gratuidad y proporcionalidad en las contribuciones.

B. Inconstitucionalidad del precepto reclamado.

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 estima inconstitucionales los preceptos controvertidos, que contemplan una tarifa injustificada por la reproducción de información en determinadas modalidades.

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

“Artículo 39. Los derechos causados por los servicios de búsqueda, certificación y expedición de constancias, se cobrarán conforme a la siguiente:

T A R I F A

I. – XI. (...)

XII. Constancias o certificaciones de documentos, derivadas de solicitudes de acceso a la información pública, 2 UMA por foja.

De lo anterior se desprende que en el Municipio tlaxcalteca de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, por la expedición de constancias o certificaciones de documentos derivadas de solicitudes de acceso a la información pública, las personas solicitantes deberán pagar por concepto de derecho la cantidad de \$207.48³³ pesos, equivalente a 2 UMA por cada foja de los documentos solicitados y entregados en constancias o certificaciones.

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 la disposición normativa impugnada **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;**

³³ Teniendo en cuenta que hasta la fecha la UMA equivale a \$103.74 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/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/uma/uma2023.pdf>

(consultado el 01/01/23).

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 el apartado anterior 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 Congreso 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

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.

servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.³⁵

En esa virtud, los materiales que adquiriera el Municipio para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información pública debe 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

En el caso que nos ocupa, la cuota prevista en la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023, es excesiva pues las personas solicitantes deberán cubrir el monto equivalente a 2 UMA por cada foja, cuando se expeda mediante constancias o certificaciones de los documentos.

Por otra parte, se advierte del texto de la norma reclamada que en el caso de la expedición de constancias, no es posible determinar si dicha expedición alude a copias simples o certificadas, o incluso si se trata de impresiones.

En ese sentido, la configuración normativa del precepto en combate permite que se cobre por la reproducción de información que conste en menos de 20 hojas, lo cual contradice lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues en su artículo 141 se extrae que la información se debe entregar de manera gratuita cuando no exceda de esa cantidad.

Además, 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.

³⁵ *Ibidem*, p. 63.

³⁶ *Idem*.

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.** ³⁷

Conforme a lo expuesto, y en atención al diseño normativo del precepto impugnado, el Congreso local estableció una tarifa que, a juicio de esta Comisión Nacional, no se encuentra justificada en razón del costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información solicitada.

Toda vez que y se insiste, 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.**

Derivado de lo anterior, es claro que el Congreso tlaxcalteca tiene la obligación de hacer explícitos los costos y en general la metodología que le permitió arribar a la tarifa 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 costos³⁸.

Por lo tanto, lo procedente es que ese Tribunal Pleno declare la invalidez del artículo 39, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, ya que la tarifa prevista por la reproducción de información derivada de solicitudes de acceso a la

³⁷ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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.

³⁸ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 23 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 47.

información pública es injustificada, pues no se ajusta al parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.³⁹

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 solo 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, por lo que la norma combatida transgrede 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.

Adicional a los argumentos señalados, es importante mencionar que el precepto controvertido 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, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima trascendental destacar que ese Alto Tribunal Constitucional, al resolver las diversas acciones de



³⁹ Así lo ha resuelto en diversos precedentes, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 104/2020 y la 93/2020.

inconstitucionalidad 20/2019⁴⁰, 182/2021⁴¹, 185/2021⁴², 186/2021⁴³, 1/2022 y 5/2022⁴⁴, ha vinculado al Congreso del estado de Tlaxcala para que en el futuro se abstenga de establecer cuotas injustificadas por la reproducción de documentos por solicitudes de información, lo cual, como se ha hecho patente en el presente escrito, no ha sido cumplido por el legislador de esa entidad.

En ese sentido, este Organismo Constitucional Autónomo solicita a ese Tribunal Pleno que declare la invalidez de la fracción XII, del artículo 39, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023, al ser contraria al derecho de acceso a la información pública, así como al principio de gratuidad que rige al aludido derecho fundamental, con base a los criterios sostenidos en los precedentes invocados.

CUARTO. Los artículos controvertidos de las 16 leyes de ingresos municipales del estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023, señalados en el inciso d) del apartado III de la presente demanda, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la búsqueda, expedición de documentos en copias simples y certificadas, así como por su digitalización, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública.

Ello, porque establecen tarifas que no atienden a los costos del servicio que le representó al Estado la reproducción y entrega de la información, por lo tanto,

⁴⁰ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 20/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 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.”

⁴¹ Resuelta en sesión ordinaria del 13 de octubre de 2022, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

⁴² Resuelta en sesión ordinaria del 11 de octubre de 2022, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

⁴³ Resuelta en sesión ordinaria del 17 de octubre de 2022, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

⁴⁴ Resueltas en sesión ordinaria del 13 de octubre de 2022, ambas bajo la ponencia de la Ministra Loretta Ortíz Ahlf.

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 16 leyes de ingresos municipales del estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, transgreden el principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que prevén costos que no atienden al costo real del servicio prestado por los municipios.

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 servicio⁴⁵.

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

⁴⁵ 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, 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)”

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 servicio⁴⁶.

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 solicitada⁴⁷.

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 abordarán los argumentos que sostienen la invalidez de los preceptos controvertidos de 16 leyes de ingresos municipales del estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.

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

Tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los preceptos controvertidos de las 16 leyes de ingresos municipales del Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023, señaladas en el inciso d) del apartado III del presente escrito, vulneran el principio de proporcionalidad tributaria.

Lo anterior, pues al establecer el cobro de derechos por los servicios que prestan los indicados municipios tlaxcaltecas por la búsqueda, expedición de copias simples y certificadas, así como por la digitalización, el Congreso local debió establecer tarifas acordes a las erogaciones que realmente les representan a los ayuntamientos la prestación de tales servicios.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 59.

Para continuar con el estudio correspondiente a continuación se transcriben los dispositivos normativos impugnados:

Ley	Artículo impugnado
Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.	<p>Artículo 42. Los derechos causados por los servicios de búsqueda, certificación y expedición de constancias en general, se pagarán conforme a la siguiente tarifa:</p> <p>I. Por la búsqueda y expedición de copia simple de documentos, generado por las dependencias o entidades municipales:</p> <p>a) De 1 a 5 fojas, se pagará 1 UMA.</p> <p>b) 0.15 de la UMA por cada foja adicional.</p> <p>II. Por la expedición de certificaciones oficiales, de 5 UMA por las primeras diez fojas y 0.50 UMA, por cada foja adicional.</p>
Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.	<p>Artículo 39. Los derechos causados por los servicios de búsqueda, certificación y expedición de constancias, se cobrarán conforme a la siguiente:</p> <p style="text-align: center;">T A R I F A</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>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>
Ley de Ingresos del Municipio de Papalotla de Xicohténcatl, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.	<p>Artículo 36. Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos; se causarán derechos equivalentes a la siguiente tarifa:</p> <p>I. - III. (...)</p> <p>IV. Por certificaciones de datos o documentos que obren en los archivos municipales:</p> <p>a) Por foja certificada, 0.052 UMA.</p> <p>b) Por foja digitalizada, 0.031 UMA.</p>
Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.	<p>Artículo 44. Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente tarifa:</p> <p>I. Por búsqueda y copia simple de documentos, 1.50 UMA.</p>
Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ayometla, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.	<p>Artículo 35. Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente tarifa:</p> <p>I. Por búsqueda y copia simple de documentos, 0.50 UMA.</p> <p>II. Por la expedición de copias certificadas, 1.06 UMA.</p>

<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.</p>	<p>Artículo 34. Por la expedición de certificaciones o constancias; se causarán derechos de acuerdo con la siguiente tarifa: I. Por búsqueda y copia simple de documentos: a) (...) b) En los demás casos, 0.5 de un UMA por hoja.</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Terrenate, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.</p>	<p>Artículo 26. Por la expedición de certificaciones, constancias, licencias de funcionamiento o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente: T A R I F A I. Por búsqueda y copia simple de documentos, 1 UMA. II. Por la expedición de certificaciones oficiales: a) 1-10 fojas, 0.5 UMA. b) 11-50 fojas, 0.7 UMA. c) 51-100 fojas, 1.0 UMA. d) 101-500 fojas, 2.0 UMA.</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.</p>	<p>Artículo 42. Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente: TARIFA I. Por búsqueda y copia simple de documentos, por hoja, 0.0474 UMA.</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.</p>	<p>Artículo 23. Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la tarifa siguiente: I. Por búsqueda y copia simple de documentos, 0.75 UMA por las primeras cinco fojas utilizadas, y 0.2 UMA por cada foja adicional. II. Por la expedición de certificaciones oficiales, 1.50 UMA por las primeras cinco fojas utilizadas, y 0.70 por cada foja adicional.</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tepetitla de Lardizábal, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.</p>	<p>Artículo 27. Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente tarifa: I. Por búsqueda y copia simple de documentos, 1 UMA.</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Yauhquemehcan, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.</p>	<p>Artículo 34. Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la forma siguiente: I. Por búsqueda y copia certificada de documentos, 1 UMA por las primeras diez fojas utilizadas, y 0.02 UMA por cada foja adicional. II. Por búsqueda y copia simple de documentos, 0.05 UMA por la búsqueda y por las primeras diez fojas, el 0.02 UMA por cada foja adicional.</p>

<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tetla de la Solidaridad, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.</p>	<p>Artículo 29. Por la expedición de certificaciones, constancias o por la reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente:</p> <p style="text-align: center;">TARIFA</p> <p>I. Por búsqueda y copia simple de documentos se cobrará 0.50 UMA, por documentos que no tengan relación con documentación pública de transparencia.</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.</p>	<p>Artículo 28. Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente:</p> <p>I. Por búsqueda y copia simple de documento, 1 UMA.</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.</p>	<p>Artículo 41. Por la expedición de certificaciones o constancias, se causarán derechos de acuerdo con la siguiente tarifa:</p> <p>I. Por búsqueda y copia simple de documentos, 1 UMA por las primeras diez, y 0.04 UMA por cada foja adicional.</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.</p>	<p>Artículo 44. Los derechos causados por los servicios de búsqueda, certificación y expedición de constancias en general, se pagarán conforme a la siguiente tarifa:</p> <p>I. Por la expedición de certificaciones oficiales:</p> <p>a) De 1 a 5 fojas certificadas oficiales, 2.50 UMA.</p> <p>b) 0.50 de la UMA, por cada foja adicional.</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.</p>	<p>Artículo 44. Por la expedición de documentos públicos, certificaciones y constancias en general o la reposición de documentos, se causarán los derechos consignados en la siguiente tarifa:</p> <p>I. (...)</p> <p>II. Por la certificación de cualquier expediente oficial expedido por la administración municipal, se cobrarán derechos por la cantidad de 5 UMA. Si el documento se integra por más de una hoja, a partir de la hoja veinte se cobrarán derechos por cada página a razón de 0.10 UMA.</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, así como la reproducción de información en copias simples y certificaciones.

Al respecto, de los preceptos controvertidos se desprende que las personas solicitantes deberán de cubrir, aproximadamente, las siguientes cantidades:

- Por la simple búsqueda de \$4.91 a \$155.61 pesos.

- Por la expedición de copias simples de \$4.91 a \$155.61 pesos.
- Por la expedición de copias certificadas de \$3.39 a \$518.70 pesos.
- Por la digitalización: \$3.21 pesos.

Por otra parte, se advierte que la Legislatura local estableció tarifas diferenciadas en la modalidad de copias en atención a las hojas que excedan de una primera cantidad – *verbi gratia* para las 5 o 10 primeras hojas y un costo diverso para la foja adicional – como lo es en los municipios tlaxcaltecas de El Carmen Tequexquitla, Xaltocan, Yauhquemehcan y Nanacamilpa de Mariano Arista.

Bajo esa misma premisa, también se advirtió que el Congreso tlaxcalteca estableció cuotas diferenciadas para la modalidad de copias certificadas cuando se exceda de un número específico de fojas, como acontece en los municipios de El Carmen Tequexquitla, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Papalotla de Xicohtécatl, Terrenate, Xaltocan, Yauhquemehcan, Calpulalpan y Huamantla.

Algunas de las tarifas previstas en las normas combatidas son diferenciadas de acuerdo con el número de copias, por ejemplo, algunos municipios prevén cuotas para las 5 o 10 primeras hojas y un costo diverso para la foja adicional.

Inclusive, en el caso del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, el Congreso local estableció tarifas por la mera búsqueda de documentos como la matrícula de cartilla de identidad militar, se estableció la cuota de 1 UMA, y no solo ello, sino también una cuota por cada año adicional por la búsqueda.

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 representan 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 local 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 diversos municipios tlaxcaltecas involucrados.

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes⁴⁸ 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 copias simples, la digitalización, 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 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

⁴⁸ 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.

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 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 Congreso local por la entrega de información en copias simples y digitalización, 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 correspondiente para brindar el servicio, ni tampoco resulta objetivamente justificable que la tarifa cambie según el número de fojas o que se establezca un cobro adicional por la entrega de éstas cuando se rebase cierto tope.

En cuanto al cobro de certificaciones, se estima que también resultan desproporcionados los montos previstos en algunas de las leyes de ingresos tlaxcaltecas controvertidas, 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**⁴⁹.

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**⁵⁰.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 74.

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 emite⁵¹.

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**⁵², 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.**

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.

Por último, esta Institución Nacional estima pertinente remarcar que en el fallo constitucional dictado por ese Máximo Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 182/2021, así como las diversas 185/2021, 186/2021, 1/2022 y 5/2022, se vinculó al Poder Legislativo del estado de Tlaxcala para que en el futuro **se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad que se detectaron en las sentencias respectivas**⁵³.

Contrario a la determinación de ese Alto Tribunal Constitucional, el Congreso tlaxcalteca al expedir las 16 leyes de ingresos municipales, para el ejercicio fiscal 2023 impugnadas, incurrió de nueva cuenta en los vicios de inconstitucionalidad, pues

⁵¹ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, *Óp. Cit.*, párr. 94.

⁵² *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 91.

⁵³ Sentencia dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 185/2021, en sesión ordinaria del once de octubre de 2022, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

estableció cobros por la búsqueda y entrega de información contrarios al principio de proporcionalidad tributaria.

En conclusión, los artículos controvertidos de las 16 leyes de ingresos municipales del estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, señaladas en el inciso d) del apartado III de la presente demanda, 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.

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 18 leyes de ingresos municipales del estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2023, publicadas en el Periódico Oficial de referida entidad federativa los días 22 y 23 de diciembre de 2022, 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.

ANEXOS

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 1° 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 de los días 22 y 23 de diciembre de 2022 que contiene los decretos por los que se expidieron las leyes de ingresos municipales, para el ejercicio fiscal 2023 controvertidas, 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 designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas 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 fundado los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia 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 de 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

