

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 25 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 6 leyes de ingresos municipales del estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, expedidas mediante diversos decretos publicados el 26 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 4° 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.	4
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.	6
X.	Conceptos de invalidez.....	6
	PRIMERO.....	6
	A. Naturaleza y características de las contribuciones.....	7
	B. Principios de justicia tributaria aplicable a derechos por servicios.	11
	C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	14
	SEGUNDO.....	20
	A. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria por las normas combatidas.....	21
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	28
	ANEXOS	29

CNDH
M É X I C O

Defendemos al Pueblo

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 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
2. Artículo 61 de la Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
3. Artículo 66 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Apolonia Teacalco, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
4. Artículo 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
5. Artículo 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.

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

1. Artículo 59, fracciones I y IV, en la porción normativa "*Por búsqueda de información de los registros*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.

2. Artículo 41, fracciones I, II, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Lázaro Cárdenas, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
3. Artículo 46, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Apolonia Teacalco, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
4. Artículo 30, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
5. Artículo 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.

Dichos ordenamientos fueron publicados el 26 de diciembre de 2022 en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Principio de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

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 el día 26 de diciembre de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 27 del mismo mes y año al miércoles 25 de enero de 2023. 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.

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. Las diversas disposiciones normativas señaladas en el inciso a) del apartado III de la presente demanda, contenidas en 5 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, Chiautempan, Contla de Juan Cuamatzi, Santa Apolonia Teacalco, Tlaxco y Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, 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 desdoblan 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 5 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 Chiautempan, Contla de Juan Cuamatzi, Santa Apolonia Teacalco, Tlaxco y Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, 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 5 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 se 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 servicio de alumbrado público en atención al aparente “beneficio” del sujeto pasivo con la fuente de iluminación artificial pública.

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.

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 declaró su invalidez y sean expulsadas del orden jurídico local.

SEGUNDO. Los artículos controvertidos de las 5 leyes de ingresos municipales del estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023, señalados en el inciso b) del apartado III de la presente demanda, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la búsqueda, expedición de documentos en copias simples y certificadas, 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, 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 5 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 servicio¹⁶.

¹⁶ 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

Es decir, tal como lo ha sostenido ese Máximo Tribunal Constitucional, para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, la naturaleza de la contribución de la que se trata, por lo tanto, los derechos por servicios que presta el Estado son distintos a la de los impuestos. En ese sentido, para que los derechos previstos por el legislador local sean acordes con el indicado mandato constitucional, es necesario tener en cuenta el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio¹⁷.

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 solicitada¹⁸.

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 5 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

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)"

¹⁷ 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.

¹⁸ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 59.

las 5 leyes de ingresos municipales del Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023, señaladas en el inciso b) 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, el Congreso local debió establecer tarifas acordes a las erogaciones que realmente les representan a los ayuntamientos la prestación de tales servicios.

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

Ley	Artículo impugnado
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.</p>	<p>Artículo 59. Los derechos a que se refiere este Capítulo, se causarán y se cobrarán al momento de su solicitud o al de la entrega, cuando no sea posible determinar la extensión y número de los documentos solicitados. Por la expedición de documentos oficiales expedidos por el Ayuntamiento de manera impresa o manual:</p> <p>I. Por búsqueda y copia simple de documentos, 1.0 UMA.</p> <p>II. a III. (...)</p> <p>IV. <u>Por búsqueda de información de los registros</u>, así como croquis de la ubicación de los lotes, 1.5 UMA.</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Lázaro Cárdenas, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.</p>	<p>Artículo 41. Los derechos causados por los servicios de búsqueda, certificación y expedición de constancias se cobrarán conforme a la siguiente tarifa:</p> <p>I. Búsqueda de documento resguardado en el archivo municipal, generado por las áreas o entidades municipales, 1.1 UMA por los tres primeros años, y 0.4 UMA por año adicional.</p> <p>II. Búsqueda de matrícula de cartilla de identidad militar, 1.2 UMA por los tres primeros años, y 0.4 UMA por año adicional.</p> <p>III. (...)</p> <p>IV. Certificación de documento resguardado en el archivo municipal, 1.1 UMA.</p> <p>V. Certificación de documentos expedidos por el Ayuntamiento, 0.95 UMA por las primeras diez fojas utilizadas, y 0.13 UMA por cada foja adicional.</p>

<p>Ley de Ingresos del Municipio de Santa Apolonia Teacalco, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.</p>	<p>Artículo 46. Por la expedición de certificados, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos de acuerdo a la siguiente tarifa:</p> <p>I. Por búsqueda y copia certificada de documentos, 0.5 UMA por las primeras diez fojas utilizadas, 0.7 UMA por cada foja adicional.</p> <p>II. Por búsqueda y copia simple de documentos, 50 por ciento UMA por la búsqueda y por las primeras diez fojas, el 20 por ciento UMA por cada foja adicional.</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.</p>	<p>Artículo 30. Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente tarifa:</p> <p>I. a VI. (...)</p> <p>VII. Por la expedición de copias simples cada una, 0.50 UMA.</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Ziltlaltépec de Trinidad de Sánchez Santos, 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 de acuerdo a la siguiente tarifa:</p> <p>I. Por búsqueda y copia simple de documentos, 0.50 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, 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 documentos de \$51.87 pesos a \$155.61 pesos.
- Por la expedición de copias simples de \$51.78 pesos a \$103.74 pesos.
- Por cada foja adicional en copia simple de \$20.74 pesos.
- Por la expedición de copias certificadas de documentos de \$114.11 pesos.
- Por cada foja adicional certificada de \$13.48 hasta \$72.618

Por otra parte, se advierte que la Legislatura local estableció tarifas diferenciadas en la modalidad de copias simples en atención a las hojas que excedan de una primera

cantidad, tal como acontece en el Municipio de Santa Apolonia Teacalco, en el cual las primeras 10 hojas tienen un costo y cada foja adicional tendrá otro valor.

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 Lázaro Cárdenas y Santa Apolonia Teacalco.

Inclusive, en los casos de los municipios de Contla de Juan Cuamatzi y Lázaro Cárdenas, el Congreso local estableció tarifas por la simple búsqueda de documentos relativos a los registros de ubicación de los lotes, la matrícula de cartilla de identidad militar, así como de aquellos que obran en el archivo municipal, que oscilan entre 1 UMA y 1.5 UMA; e instauró cuotas por cada año de 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.

En ese sentido, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes¹⁹ 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**.

¹⁹ 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.

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, 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 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.

Toda vez que se trata de una actividad concreta en la cual la persona servidora pública encuentra un documento o información solicitada existente en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno nayarita, por lo que no es justificable ni proporcional **cobrar por la simple búsqueda de documentos**, pues la actividad necesaria para

realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para referida dependencia que justifique el monto establecido por el Congreso local, además de que **no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda.**

En otras palabras, la búsqueda de documentos requiere de menores recursos que la certificación de documentos o la expedición de copias simples –por ejemplo– **pues es suficiente con que la o el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado²⁰**, de modo que **no puede existir un lucro o ganancia**, y sin dejar de observar la regla de que la cuota **debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado²¹.**

Ello, con base al criterio reiterado por ese Tribunal Pleno en diversos precedentes²², en el cual ha sido enfático en determinar que los únicos cobros que podrían efectuarse son para recuperar los costos de reproducción, envío y certificación de la información; **de manera que no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda de información.²³**

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

²⁰ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2021, en sesión del 7 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 62.

²¹ *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.

²² Véanse, por ejemplo, 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; 182/2021 en sesión del 13 de octubre de 2022; 185/2021, en sesión del 11 de octubre de 2022; 1/2022 en sesión del 13 de octubre de 2022; 5/2022 en sesión del 13 de octubre de 2022; 37/2022 y su acumulada 40/2022 en sesión del 18 de octubre de 2022; 67/2022 y su acumulada 70/2022 en sesión del 25 de octubre de 2022, entre otras.

²³ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 75/2021, en sesión del 18 de noviembre de 2021, bajo la Ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

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**²⁴.

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**²⁵.

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 emite²⁶.

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**²⁷, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere

²⁴ 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.

²⁵ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 74.

²⁶ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, *Óp. Cit.*, párr. 94.

²⁷ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 91.

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**²⁸.

Contrario a la determinación de ese Alto Tribunal Constitucional, el Congreso tlaxcalteca al expedir las 5 leyes de ingresos municipales, para el ejercicio fiscal 2023 impugnadas, incurrió de nueva cuenta en los vicios de inconstitucionalidad, pues estableció cobros por la búsqueda y entrega de información contrarios al principio de proporcionalidad tributaria.

En conclusión, los artículos controvertidos de las 5 leyes de ingresos municipales del estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, señaladas en el inciso b) 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 6 leyes de ingresos municipales del estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2023, publicadas en el Periódico Oficial de referida entidad federativa el día 26 de diciembre de 2022, por lo que se solicita atentamente

²⁸ 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.

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 del día 26 diciembre de 2022 que contiene los decretos por los que se expedieron 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 el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

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



LMP