

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 02 de febrero 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 de diversas disposiciones de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxcala, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023, expedida mediante Decreto No. 196 publicado el 03 de enero de 2023, 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.....	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	3
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.....	4
IX.	Introducción.....	5
X.	Conceptos de invalidez.....	6
	PRIMERO.....	6
	A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.....	7
	B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	10
	SEGUNDO.....	16
	A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	17
	B. Principios de reserva de ley y legalidad en materia tributaria.....	19
	C. Inconstitucionalidad de la norma controvertida.....	22
	TERCERO.....	25
	A. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria por la norma combatida.....	27
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	31
ANEXOS	32

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.

Artículos 28, fracción I, en la porción normativa *“Por búsqueda y copia simple de documentos en el archivo Municipal, 1 UMA, por las primeras diez fojas y 0.21 UMA, por cada foja adicional”*, 52 y 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxcala, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023, publicada el 03 de enero de 2023 en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- 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 el día 03 de enero de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 04 de enero al 02 de febrero del año en curso. 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

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; (...)."

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.

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.

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 (...).”

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. El artículo 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxcala, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023, establece 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 la disposición impugnada de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, transgrede 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 la disposición impugnada es inconstitucional.

A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen

En el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se establece como obligación de los mexicanos el contribuir para los gastos públicos y se consagran los principios constitucionales de índole fiscal, consistentes 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.

Partiendo de lo anterior, es pertinente exponer las características que ese Alto Tribunal ha identificado en los tributos o contribuciones:

- 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 posible construir un concepto de contribución o tributo, el cual es entendido 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

Las contribuciones o tributos pueden ser de distinta naturaleza, según su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales (sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago). Esto quiere decir que la autoridad legislativa puede establecer diversos tipos de contribuciones, siempre que

³Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en sesión del 27 de octubre de 2005.

observe sus notas fundamentales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las de su especie.

Así, en el género de las contribuciones, existe una especie a la que se le ha identificado como “derechos”. Bajo esa denominación, se alude a aquellos tributos impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos; por ende, 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 otras palabras, los *derechos* son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares⁴.

Lo anterior supone que, en el establecimiento de contribuciones denominadas *derechos*, la liquidación y cobro se rigen por los principios de justicia tributaria, garantizados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante, atento a la naturaleza de ese tipo de tributos, ese Alto Tribunal ha definido que los principios de justicia tributaria – que se desdoblán en los diversos de proporcionalidad y equidad– **rigen de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos**⁵, puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros.

Si como ya se explicó, 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

⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 1/98 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, página 40, de rubro “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN**”.

⁵ 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.**”

dependencias a personas determinadas que los soliciten, entonces el principio de proporcionalidad 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.**⁶

Ello se debe a 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.⁷

Por otra parte, el principio de equidad en materia tributaria exige, en términos generales, 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.

En otras palabras, el principio de equidad en la imposición significa 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.

En síntesis, a las referidas contribuciones le son aplicables los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, de manera que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, atendiendo a lo siguiente:

- 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.

⁶ *Idem.*

⁷ 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.”**

- 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.⁸

En conclusión, es criterio reiterado de ese Alto Tribunal que 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.⁹

B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

De forma previa a desarrollar los argumentos que sostienen la inconstitucionalidad de la disposición reclamada contenida en la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxcala, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023, este Organismo Autónomo estima pertinente referir que el alumbrado público constituye un servicio 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.¹⁰

⁸Véase 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.”**

⁹ 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.

¹⁰ “Estados y Municipios. Alumbrado público”, Gobierno de México, información disponible en

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. Esto significa que 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 la norma impugnada contradice el parámetro de regularidad constitucional.

El artículo combatido establece un cobro por el servicio de alumbrado público, 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), lo que a juicio de este Organismo Autónomo 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 dispone la norma que se tilda de inconstitucional:

- Indica que se entiende por Derecho de Alumbrado Público (“DAP”) los derechos complejos por servicios que se pagan con el carácter de recuperación de los costos que le representa al municipio el otorgamiento del uso, en mayor o menor intensidad y cantidad de metros luz, del servicio del alumbrado público a los usuarios contribuyentes del servicio, con la finalidad de proporcionar iluminación artificial de las vías públicas, edificios y áreas públicas, durante doce horas continuas de duración de la noche y los 365 días

del año, para brindar bienestar social y que así prevalezca la seguridad pública y el tránsito seguro de las personas y vehículos.

- Que la base gravable se obtiene de la relación de gastos para la prestación del servicio de alumbrado público que lleva a cabo el municipio para el ejercicio fiscal 2023, más el cálculo de 3 variables que integran la fórmula de aplicación MDSIAP: CML Públicos¹¹, CM Común¹² y CU¹³. La ley traduce o calcula estas variables en valor en UMA.
- Así, 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”.

¹¹ CML Públicos: Es el 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 de los sitios públicos de acceso general a toda la población, como son parques públicos, boulevares, iluminación de edificios públicos, semáforos, canchas deportivas, iluminaciones festivas, iluminaciones especiales, sustitución de cables subterráneos o aéreos, iluminación de monumentos, energía de las fuentes, dividido entre el número de luminarias correspondiente a este servicio, el resultado se divide entre la constante de veinticinco metros, que corresponde al promedio de distancia interpostal de luminarias de forma estándar [Artículo 1º, párrafo tercero, inciso i)].

¹² CML. COMÚN: Es el costo unitario por metro luz obtenido de la suma de los gastos por el mantenimiento de infraestructura y de los elementos de iluminación, además de los energéticos de los sitios generales y vialidades secundarias y terciarias o rurales del Municipio que no se encuentren contemplados en CML públicos, dividido entre el número de luminarias que presten este servicio, el resultado se divide entre la constante de veinticinco metros de distancia interpostal de luminarias de forma estándar. [Artículo 1º, párrafo tercero, inciso h)].

¹³ CU: Es el costo unitario por los gastos generales del servicio, que se obtiene de la suma de los gastos por administración y operación de servicio, así como las inversiones en investigación para una mejor eficiencia tecnológica y financiera que realice el Municipio, dividido entre el número de sujetos pasivos que tienen contrato con la Empresa Suministradora de Energía. [Artículo 1º, párrafo tercero, inciso g)].

Como se desprende de la norma controvertida, ésta determina 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, también lo es que introduce como elemento indispensable para su cuantificación el grado de “beneficio” de las personas en metro luz, pues dependiendo de este elemento cada persona pagará la cuota que ahí se establezca.

En términos más simples, 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.

Por ende, atento a la configuración normativa de la norma impugnada, 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, el precepto del ordenamiento impugnado establece una contribución por la prestación de un servicio público para las y los habitantes del municipio de Tlaxcala para el año fiscal en curso, 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.

Defendemos al Pueblo

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 la norma combatida no resulta respetuosa 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 ley impugnada 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 en materia fiscal, debe identificarse el tipo de servicio público de que se trate y el costo que le representa al Estado proporcionar 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 el precepto contenido en la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxcala transgrede 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 lo citado municipio su debida prestación, introduciendo así elementos ajenos a éste.

En ese sentido, este Organismo protector de los derechos humanos considera que las prescripción normativa tildada de inconstitucional es contraria 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, el artículo de la Ley de Ingresos Municipal de Tlaxcala vulnera el principio tributario de proporcionalidad y equidad que consagra el artículo 31,

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.

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 los municipios de Tlaxcala, ese Alto Tribunal ya se ha pronunciado al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 182/2021, 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.

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 el municipio; 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.

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.

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.

Finalmente, 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.

En conclusión, al haberse demostrado la incompatibilidad de la norma reclamada con el andamiaje constitucional que rige en nuestro país porque la cuota contiene elementos ajenos al costo del servicio prestado, dando lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y sea expulsada del orden jurídico local.

SEGUNDO. El artículo 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxcala, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023, faculta al Consejo de Administración de la Comisión de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado para fijar las tarifas de los derechos que deben pagar las personas por los diversos servicios que brinde ese organismo.

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

En el presente concepto de invalidez se sustentará la inconstitucionalidad del artículo 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxcala, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023, pues permite que sea una autoridad diversa a la legislativa quien determine –de forma discrecional– el monto de una contribución por los servicios que brinda la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del municipio, por lo que resulta transgresor de los derechos y principios antes precisados.

Ello se debe a que norma tildada de inconstitucional establece que los servicios que preste la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Tlaxcala serán establecidos conforme a las tarifas que determine su propio Consejo de Administración, debiendo el Ayuntamiento ratificarlas o reformarlas.

Conforme a lo expresamente establecido, es claro que la legislatura local habilitó a dicha autoridad administrativa o ajena del Poder Legislativo para determinar y aprobar el elemento relativo a las tarifas relativas a los servicios prestados por la mencionada Comisión municipal.

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 la disposición normativa impugnada bajo los parámetros antes mencionados.

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 tengan 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, el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad podrían verse 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.

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.

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 y de subordinación jerárquica, con los cuales se garantiza la certeza jurídica con la que deben contar todas las personas frente a las actuaciones del Estado.

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

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.**”

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 alguna contribución, **pero con la limitante de que en la propia ley se establezcan los lineamientos y principios que delimiten el margen de actuación de la autoridad exactora con la finalidad de proporcionar certeza jurídica al gobernado,** respecto de la determinación y cumplimiento de la obligación tributaria de que se trate¹⁹.

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

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

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.

tributos, lo cual puede generar el deber de pagar contribuciones imprevisibles y a título particular en perjuicio del contribuyente, por la falta de certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público²¹.

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

En otras palabras, **exige que los tributos se prevean en la ley** y, de manera específica, **sus elementos esenciales**, para que el sujeto obligado conozca con certeza la forma 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 el artículo impugnado contraviene el sistema establecido en la Constitución General de la República para la imposición de contribuciones, pues delega funciones que corresponden al legislador en autoridades diversas, como se abundará en el apartado siguiente.

C. Inconstitucionalidad de la norma controvertida

A la luz del parámetro de regularidad planteado, el artículo combatido transgrede el orden constitucional, dado que establece que las cuotas o tarifas por los servicios prestados por la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de

²¹ *Idem.*

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.”**

Tlaxcala serán determinadas por su Consejo de Administración, misma que ostenta una naturaleza administrativa o ajena al del Poder Legislativo.

Esto significa que el Congreso local facultó indebidamente a la autoridad administrativa para determinar las tarifas por la prestación de los servicios apuntados, e incluso, le atribuyó al Ayuntamiento respectivo la potestad para aprobar y reformar en última instancia el monto o cuota que deberá pagarse por tales derechos, atribuciones que son propias e indelegables del Poder Legislativo local.

No debe perderse de vista que el derecho por los servicios prestados por la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado son una especie de contribución, cuyo monto puede ser cobrado por el ayuntamiento 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,²⁴ lo cual constriñe a la autoridad legislativa a que en su diseño normativo se respeten los principios tributarios consagrados en el diverso numeral 31, fracción IV, constitucional.

Sin embargo, la disposición combatida resulta inconstitucional al no contener todos los elementos esenciales de los derechos que se cobrarán en el municipio de Tlaxcala por los servicios prestados por la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado, en virtud de que delega de manera indebida la facultad de establecer las tarifas o cuotas respectivas a esos conceptos a órganos distintos al legislativo.

En otros términos, en la norma impugnada no existe 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 los diversos servicios

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. (...)."

prestados por la comisión de agua, 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, la disposición tildada de inconstitucional transgrede el principio de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que deja al arbitrio del Consejo de Administración de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado municipal el establecimiento de la tarifa u cuota por las contraprestaciones que deban cubrirse por los diversos servicios que preste, en desmedro de la seguridad jurídica de los contribuyentes.

En efecto, el Congreso local delegó completamente al municipio mencionado la atribución de determinar el monto que deberán pagar las personas por la prestación de servicios públicos, 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 los servicios que presta esa comisión se consideren de alta especificidad técnica que ameriten la delegación aludida.

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.”

Por lo tanto, se transgrede el derecho de seguridad jurídica en materia tributaria en perjuicio de las personas contribuyentes, ya que el precepto no permite que el propio ordenamiento legal sea un instrumento o mecanismo de defensa frente a la arbitrariedad de 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, realice la autoridad municipal tlaxcalteca.

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 la impugnada 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 al expedir la disposición cuestionada, pues de nueva cuenta estableció un precepto que contradice el parámetro de regularidad constitucional, al delegar indebidamente el establecimiento de los elementos de una contribución a autoridades administrativas.

En conclusión, el artículo 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxcala, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023, contraviene 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.

Defendemos al Pueblo

TERCERO. El artículo 28, fracción I, en la porción normativa *“Por búsqueda y copia simple de documentos en el archivo Municipal, 1 UMA, por las primeras diez fojas y 0.21 UMA, por cada foja adicional”*, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxcala, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la búsqueda y expedición de documentos en copias simples, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública.

Ello, porque establece 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 la disposición impugnada de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que prevé costos que no atienden al costo real del servicio prestados.

Para sustentar dicha afirmación, se realizará una referencia al principio constitucional conculcado, es decir, de proporcionalidad tributaria, para proseguir con el análisis específico de constitucionalidad del dispositivo jurídico *supra* indicado.

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 servicio²⁶.

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. Esto quiere decir que, para que los derechos previstos por el legislador local sean acordes con el indicado mandato constitucional, es necesario tener en

²⁶ 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)”

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 servicio²⁷.

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 solicitada²⁸.

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 aplicable a derechos por servicios.

Por lo cual, en el siguiente apartado, se abordarán los argumentos que sostienen la invalidez del artículo 28, fracción I, en la porción normativa *“Por búsqueda y copia simple de documentos en el archivo Municipal, 1 UMA, por las primeras diez fojas y 0.21 UMA, por cada foja adicional”*, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxcala, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023.

A. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria por la norma combatida

Tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el precepto controvertido de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxcala, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023, vulnera el principio de proporcionalidad tributaria.

Lo anterior, pues al establecer el cobro de derechos por los servicios que presta el municipio de Tlaxcala por la búsqueda y expedición de copias simples de documentos que se encuentren en el archivo del municipal, el Congreso local debió

²⁷ 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.

²⁸ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 59.

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 transcribe el dispositivo normativo impugnado:

“Artículo 28. Por la expedición de certificaciones o constancias, se causarán derechos de acuerdo con la siguiente tarifa:

I. Por búsqueda y copia simple de documentos en el archivo Municipal, 1 UMA, por las primeras diez fojas y 0.21 UMA, por cada foja adicional. En el caso de las copias fotostáticas simples o certificadas o tratándose de reproducciones en medios magnéticos, producto de solicitudes que provengan de acceso a la información pública, se cobrará de acuerdo a lo estipulado en los artículos 18 y 133 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala. (especificar el medio, relativo a su costo) (sic)

(...)

De lo trasunto, se desprende que la disposición cuestionada del ordenamiento converge en que grava la simple búsqueda de documentos solicitados y la reproducción de información en copias simples, e indica la tarifa que las personas deben cubrir cuando soliciten esos servicios:

- Por búsqueda y copia simple de documentos en el archivo Municipal, la cuota establecida corresponde a 1 UMA si se trata de las primeras diez fojas, lo que equivale a \$103.74 pesos.
- Ahora, cuando las copias excedan de 10 fojas, se deberá enterar lo correspondiente a 0.21 UMA, es decir, \$21.78 pesos por cada excedente.

Como se advierte, la Legislatura local estableció tarifas diferenciadas por la entrega de copias simples de documentos en atención al número de hojas: uno cuando la cantidad es inferior a 10, y otro cuando exceda de esa cifra.

En ese contexto, esta Comisión Nacional advierte, en primer término, que el precepto impugnado vulnera 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 del servicio.**

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes²⁹ que las tarifas relativas a la búsqueda y reproducción en copias simples 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 ese tenor, dado que el precepto cuestionado se encuentra inserto en los derechos por servicios, el legislador local estaba obligado a observar el principio de proporcionalidad tributaria, el cual le constreñía a determinar las cuotas teniendo en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión, por lo cual, la tarifa establecida en la norma cuestionada debía ser fija e igual para todas las personas que recibieran servicios de la misma índole.

En otras palabras, al tratarse de derechos por la expedición de copias simples o la sola búsqueda de documentos en su archivo, el pago correspondiente, conforme al orden constitucional, 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**

²⁹ 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.

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, las cantidades previstas por el Congreso local por la entrega de información en copias simples no son razonables, ya que no responden al costo de los materiales usados, tales como hojas y tinta, por lo que se considera que la cuota es desproporcionada, pues no se fijaron con base al gasto que efectuó el Municipio para brindar el servicio, ni tampoco resulta objetivamente justificable que la tarifa cambie según el número de fojas a entregar, dado que el servicio sigue siendo el mismo, por lo que erogan exactamente los mismos recursos.

Conforme a lo anterior, en el caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, las cuotas que se fijen **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**³⁰, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria.

Ello significa que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse **de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, sin que pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos**. En otras palabras, 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.

Adicionalmente, se estima que la norma en combate tampoco es congruente con el principio de equidad tributaria, ya que no hay un motivo razonable que permita al legislador establecer costos diferentes por el número de hojas a pesar de que se trata de un mismo servicio.

Defendemos al Pueblo

Es decir, de la lectura del precepto reclamado, se aprecia que el legislador impone una cantidad a pagar que variará en función de un determinado número de copias simples a entregar, lo cual no resulta razonable ni equitativo, pues en todo caso se emplean esencialmente los mismos materiales, y a pesar de ello, la norma da pauta a que algunas personas paguen una cantidad superior o inferior por las copias respecto de otros solicitantes.

³⁰ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 91.

Por último, esta Institución Nacional estima pertinente remarcar que en el fallo dictado por ese Máximo Tribunal en las acciones de inconstitucionalidad 182/2021, 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 incurrir en los mismos vicios de invalidez**, en el entendido de que en dichos asuntos se declaró la invalidez de varias disposiciones cuyo contenido es similar al ahora impugnado.

Contrario a la determinación de ese Alto Tribunal Constitucional, al expedir la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxcala, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023, el Congreso reiteró los vicios de inconstitucionalidad objeto de pronunciamiento, pues estableció cobros por la búsqueda y reproducción de documentos en copia simple contrarios al principio de proporcionalidad tributaria. En conclusión, el artículo 28, fracción I, en la porción normativa *“Por búsqueda y copia simple de documentos en el archivo Municipal, 1 UMA, por las primeras diez fojas y 0.21 UMA, por cada foja adicional”*, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxcala, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023, transgrede 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 la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxcala, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023, publicada en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa el 03 de enero de 2023, 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 del día 03 de enero de 2023, que contiene el Decreto No. 196 por el que se expidió la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxcala, Estado de Tlaxcala, para el Ejercicio Fiscal 2023 (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.

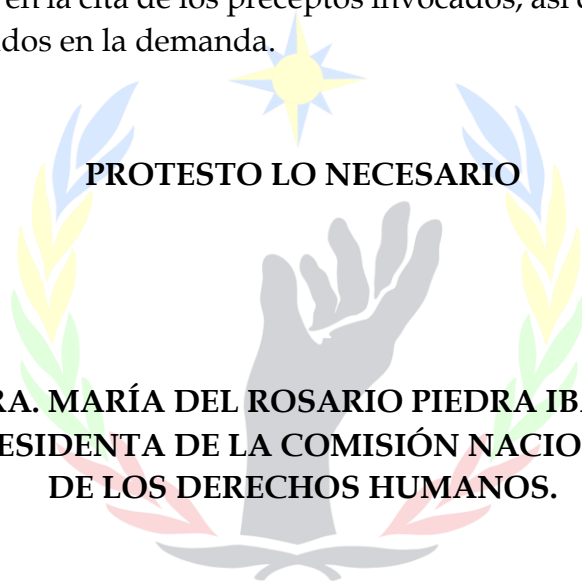
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

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 fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

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



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

LMP

CNDH
M É X I C O

Defendemos al Pueblo