

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 18 de enero de 2024.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

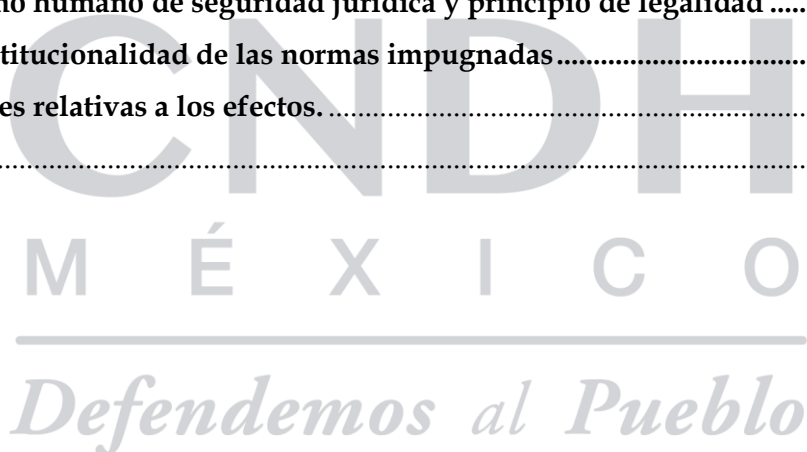
María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversos artículos de las leyes de hacienda de los municipios de Benito Juárez, Tulum y Felipe Carrillo Puerto, todas del Estado de Quintana Roo, reformadas y expedida, respectivamente, mediante los decretos 141, 157 y 153 publicados el 21 de diciembre de 2023.

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, 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 Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada 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, Beatriz Anel Romero Melo, Juan de Dios Izquierdo Ortiz, Eugenio Muñoz Yrisson y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada.....	3
III. Norma general 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.....	5
X. Concepto de invalidez.....	6
PRIMERO.....	6
A. Naturaleza de los derechos por servicios.....	7
B. Principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios.....	11
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	14
SEGUNDO.....	20
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	20
B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	22
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	31
ANEXOS.....	31



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 la norma general impugnada.

A. Congreso del Estado de Quintana Roo.

B. Gobernadora Constitucional del Estado de Quintana Roo.

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

a) Cobros por búsqueda y reproducción de información no relacionada con el derecho de acceso a la información pública:

- Artículos 75, fracción V, inciso n), y 87, fracción IV, incisos c) y f), de la Ley de Hacienda del Municipio de Benito Juárez, del Estado de Quintana Roo, reformada mediante Decreto número 141.
- Artículos 74, fracción V, incisos m) y n), y 86, fracción III, de la Ley de Hacienda del Municipio de Felipe Carrillo Puerto, del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto número 153.

b) Alumbrado público:

- Artículos 143 BIS, 143, TER y 143 QUATER, de la Ley de Hacienda del Municipio de Tulum, del Estado de Quintana Roo, reformada mediante Decreto número 157.

Todos los decretos fueron publicados en el periódico oficial de la entidad el 21 de diciembre de 2023.

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
- Principios 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.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el 21 de diciembre de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del viernes 22 del mismo mes y año, al sábado 20 de enero de la presente anualidad.

Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer día hábil siguiente, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

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.

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

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 (...)."

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. Concepto de invalidez.

PRIMERO. Los artículos precisados en el apartado III, inciso a), del presente escrito de demanda, contenidos en las leyes de hacienda de los municipios de Benito Juárez y Felipe Carrillo Puerto, ambas del estado de Quintana Roo, prevén los montos que se deberán de pagar por los servicios de búsqueda de documentos o expedición de copias certificadas de archivos, ya sea en el Registro Civil o en la Tesorería Municipal respectiva.

Sin embargo, se considera que las tarifas previstas son injustificadas y desproporcionadas, ya que no atienden a los costos que le representa a los

municipios la prestación de esos servicios, por lo que 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 expondrán los motivos por los que este Organismo Nacional considera que los artículos 75, fracción V, inciso n), y 87, fracción IV, incisos c) y f), de la Ley de Hacienda del Municipio de Benito Juárez; 74, fracción V, incisos m) y n), y 86, fracción III, de la Ley de Hacienda del Municipio de Felipe Carrillo Puerto, ambos ordenamientos del Estado de Quintana Roo, transgreden el principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que prevén un cobro que no atiende al costo real del servicio prestado por los municipios.

Para demostrar lo anterior, en primer lugar, se harán algunas precisiones en torno a la naturaleza de los derechos por servicios y las implicaciones del principio de proporcionalidad tributaria; posteriormente, se explicará la inconstitucionalidad en que incurren los preceptos tildados de inconstitucionales.

A. Naturaleza de los derechos por servicios

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:** La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.
- **Hecho imponible:** Presupuesto jurídico o económico fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria. El hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.
- **Base imponible:** El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

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.

- **Tasa o tarifa:** La cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.
- **Época de pago:** Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y, por tanto, debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Los componentes referidos son una constante estructural de los tributos, su contenido es variable y se presentan de manera distinta, y dependiendo del tipo de contribución que se analice, se determina la naturaleza propia a cada tributo. Esto quiere decir que la autoridad legislativa puede establecer diversos tipos de contribuciones, siempre que observe sus notas fundamentales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las de su especie.

Por lo tanto, existen diversos tipos de gravámenes y cada uno conserva su propia naturaleza. Cada autoridad legislativa se encuentra habilitada para establecer diversos tipos de contribuciones, no obstante, ello no implica que el legislador pueda desnaturalizar estas instituciones, por lo que tiene la obligación de respetar sus notas esenciales, tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

Por el tipo de tributos sometidos a escrutinio constitucional en el caso concreto, resulta necesario referirnos a las contribuciones denominadas “*derechos*”, las cuales tienen notas distintivas en relación con otros tributos.

Atendiendo a la naturaleza de los derechos como contribuciones, **el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público**, lo cual se diferencia del caso de los impuestos, pues el hecho imponible de estos últimos 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.⁴

⁴ Véase la sentencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 132/2007, resuelta en sesión del 28 de junio de 2007, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

Entre éstos, encontramos una especie del género en los derechos por servicios que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la administración y el usuario, que justifica el pago del tributo.⁵

Así, los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, tales servicios se han de cubrir con los gravámenes correspondientes (derechos).⁶

El Pleno de ese Alto Tribunal ha sostenido que los derechos por servicios son contribuciones establecidas por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, por lo tanto, subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. En otras palabras, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio.⁷

Por tanto, cuando el legislador establece un derecho de esta índole debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio

⁵ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 41/96, del Pleno 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 IV, julio de 1996, p. 17, de rubro: "**DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA.**"

⁶ Véase la 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, p. 10, de rubro: "**DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN.**"

⁷ Véase la 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. 1998, de rubro: "**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**"

prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.

De conformidad con lo hasta lo aquí expuesto, toda vez que los derechos por servicios son contribuciones, ello significa que también deben respetar los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, como se explicará a continuación.

B. Principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios

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

Bajo esa línea, el principio de proporcionalidad tributaria constituye un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, junto con el resto de los principios de generalidad contributiva, legalidad o reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad que consagra dicha disposición constitucional.

El citado principio de proporcionalidad tributaria entraña una garantía de las personas por virtud de la cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, observando los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas. De esta manera, sólo las autoridades constitucionalmente habilitadas pueden imponer los tributos, y las personas no deben ser llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales. Es decir, el principio de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado.⁸

Dicha máxima constitucional, busca resguardar la capacidad contributiva del causante y se ha concebido como aquél que garantiza que los contribuyentes aporten a los gastos públicos de la Federación, entidades federativas o municipios en función de su respectiva capacidad económica, por lo que se encuentran constreñidos a

⁸ 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.

aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan mayores recursos tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciben de forma mediana o reducida.

El principio de proporcionalidad consiste –medularmente– en 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.⁹

Ahora bien, ese Alto Tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos¹⁰, puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros, por lo que es necesario establecer un concepto adecuado de proporcionalidad y equidad que les sea aplicable.

En materia fiscal, como se explicó en el apartado previo, 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. Así, el principio de proporcionalidad en materia de “*derechos*” implica que la determinación de las cuotas correspondientes por ese concepto ha de tener en **cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.**

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**

⁹ Véase la tesis de jurisprudencia con número de registro 232197, del Pleno de ese Máximo Tribunal, Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Primera Parte, pág. 144, del rubro: “**IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.**”

¹⁰ 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.**”

se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.¹¹

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

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

En síntesis, los principios de proporcionalidad y equidad en materia de derechos son plenamente aplicables los principios de justicia tributaria, pero en diversa forma respecto de los impuestos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en la imposición de un derecho por servicios, se debe cumplir con los principios de justicia tributaria que se desdoblán en los subprincipios de proporcionalidad y equidad, atendiendo a los aspectos siguientes:

- Por regla general, el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.
- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.¹²

¹¹ 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.**"

¹² Véase la tesis aislada 2a. CXXXIII/2010 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, Administrativa, publicada en el Semanario Judicial

En conclusión, 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.**¹³

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos impugnados de las leyes de hacienda de los municipios de Benito Juárez y Felipe Carrillo Puerto, ambas del estado de Quintana Roo, vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, pues establecen el cobro de derechos por la búsqueda o expedición de información y/o documentos que obren en el Registro Civil o Tesorería Municipal respectiva, cuyas tarifas no son acordes a las erogaciones que realmente les representa la prestación de tales servicios.

Para sostener esa afirmación, resulta oportuno recordar el contenido de las disposiciones que se tildan de inconstitucionales, por lo que a continuación de transcribe su texto en sus términos:

Ley	Artículo
Ley de Hacienda del Municipio de Benito Juárez del Estado de Quintana Roo	<i>Artículo 75. Los derechos por los servicios que presta el Registro Civil, se pagarán de acuerdo con las cuotas que señala la siguiente:</i>
	TARIFA
	<i>I a IV (...)</i>
	<i>V. Otros:</i>
	<i>a) a m) (...)</i>
	<i>n) Búsqueda de documentos:</i> 0.61 UMA

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.**”

¹³ 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.

	<p>(...)</p> <p>Artículo 87. Las certificaciones o legalizaciones de documentos a que se hace referencia en el artículo anterior, causarán derechos conforme a la siguiente:</p> <p style="text-align: center;">TARIFA</p> <p>I. a III (...)</p> <p>IV. Por expedición de certificados emitidos por la Tesorería Municipal:</p> <p>a) a b) (...)</p> <p>c). Búsqueda de documentos de expedientes de la Tesorería Municipal: 1.22 UMA</p> <p>d) a e) (...)</p> <p>f) Expedición de copias certificadas de expedientes, archivos y/o documentos: 0.31 UMA por hoja</p>
Ley de Hacienda del Municipio de Felipe Carrillo Puerto, para el estado de Quintana Roo	<p>Artículo 74. Los derechos por los servicios que presta el Registro Civil, se pagarán de acuerdo con las cuotas que señala la siguiente:</p> <p style="text-align: center;">TARIFA</p> <p>I. a IV (...)</p> <p>V. Otros</p> <p>a) a l) (...)</p> <p>m) Certificación de documentos 10.0 UMA</p> <p>n) Búsqueda de documentos 10 UMA</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 86. Las certificaciones o legalizaciones de documentos a que se hace referencia en el artículo anterior, causarán derechos conforme a la siguiente:</p> <p style="text-align: center;">TARIFA</p> <p>I. a II (...)</p> <p>III. Expedición de copias certificadas de constancias existentes en los archivos del Municipio, por cada Hoja: 1.0 UMA</p> <p>(...)</p>

Defendemos al Pueblo

Del cuadro anterior se desprende que las disposiciones cuestionadas convergen en que establecen cobros por diversos servicios, cuyo valor ya se encuentra trasladado a pesos mexicanos, de conformidad con la actualización correspondiente a esta anualidad asignado a la Unidad de Medida y Actualización (UMA)¹⁴:

- Municipio de Benito Juárez

¹⁴ Valor de la Unidad de Medida y Actualización para el año 2024, consultable en: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

- Por la búsqueda de documentos en el Registro Civil municipal, se cubrirá una cuota de \$66.22 pesos.
- Por la búsqueda de documentos en la Tesorería Municipal se pagará la cantidad de \$132.45 pesos.
- Por la expedición de copias certificadas de archivos y/o documentos que obren en el Municipio, la tarifa a pagar es de \$33.65 pesos.
- Municipio de Felipe Carrillo Puerto
 - Por la certificación y búsqueda de documentos que obren en el Registro Civil Municipal se pagará la cantidad de \$1,085.7 pesos
 - Por la expedición de copias certificadas de constancias existentes en el archivo municipal, por cada hoja, se solicitará el pago de \$108.57 pesos.

Dado que los preceptos impugnados regulan cuestiones relativas a derechos por servicios, entonces 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 dos municipios involucrados.

Sin embargo, esta Comisión Nacional advierte que los preceptos impugnados no son respetuosos del orden constitucional pues vulneran el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, ya que las tarifas no guardan relación directa con los gastos que le presenta a los entes públicos involucrados la prestación de los servicios descritos en las normas combatidas.

En efecto, ese Tribunal Constitucional ha determinado que **se transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributarios** cuando los costos por la reproducción en copias simples y certificadas de documentos solicitados –que no derivan del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública– no son acordes o proporcionales al monto erogado por los entes públicos correspondientes derivado de los servicios prestados ni guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con el que implica certificar un documento.¹⁵

¹⁵ 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

En ese sentido, si las disposiciones controvertidas se enmarcan en la categoría de derechos, al referirse a las contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública como precio por los servicios de carácter administrativo prestados por las autoridades a las personas que los soliciten, entonces resultaba imperioso que en la determinación de las cuotas respectivas el legislador tomara en cuenta el costo que le causa al Estado la ejecución del servicio en cuestión, y que la tarifa sea fija e igual para todas las personas que los reciban.

De ahí que, tratándose de derechos, para que la determinación de la respectiva tarifa sea constitucional esta debe cumplir con el principio de proporcionalidad que rige a las contribuciones, lo que se traduce en el acreditamiento de que dicho cobro sea acorde con el costo que representó al Estado su efectiva prestación al gobernado.

Conforme a lo anterior, si las normas reclamadas prevén cobros por la búsqueda de documentos, así como la expedición de copias certificadas, entonces el pago correspondiente implica para la autoridad la concreta obligación de que la cuota que establezca, entre otras cosas, sea acorde o proporcional al costo de los servicios prestados e igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

A lo anterior hay que agregar que al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, entre ellas la 20/2019, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido 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.

Sobre esas bases, atento a las cantidades fijadas por el Congreso del estado de Quintana Roo por la búsqueda de información que va de \$66.22 a \$1,085.7 pesos mexicanos, así como su entrega o reproducción en copias certificadas, cuyo monto oscila de \$33.65 a \$108.57 pesos mexicanos, por las autoridades municipales

octubre de 2021; 77/2021 resuelta en sesión del 18 de noviembre de 2021; 182/2021 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 185/2021 resuelta en sesión del 11 de octubre de 2022; 1/2022 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 5/2022 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 12/2022 resuelta en sesión del 24 de octubre de 2022; 44/2022 y sus acumuladas 45/2022, y 48/2022 resueltas en sesión del 18 de octubre de 2022, entre otras.

respectivas, no se advierte que exista razonabilidad alguna entre el costo de los materiales usados, tales como hojas y tinta, menos aún tratándose de la simple búsqueda de los documentos, por lo que los montos establecidos resultan desproporcionados, pues no responden al gasto que efectúa el municipio correspondiente para brindar el servicio.

Debe decirse que, específicamente tratándose de 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 el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado**¹⁶, de modo que **no puede existir un lucro o ganancia**, pues no debe dejarse de observar la regla de que la cuota **debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**¹⁷.

Lo anterior ha sido reiterado por ese Tribunal Pleno en diversos precedentes¹⁸, siendo 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.¹⁹

Particularmente, se considera que los montos previstos para el pago de certificaciones resultan desproporcionados, 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

¹⁶ 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.

¹⁷ *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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

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**²⁰.

Se reitera 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**²¹.

En esa tesitura, 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 emite²².

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**²³, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, sin que pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

Por todo lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que los artículos controvertidos de las leyes de hacienda de los municipios de Benito Juárez y Felipe Carrillo Puerto, ambas del estado de Quintana Roo, señaladas en el

²⁰ 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.

²¹ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 74.

²² Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, *op. cit.*, párr. 94.

²³ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 91.

apartado III, inciso a), de la presente demanda, transgreden el principio de proporcionalidad de las contribuciones por las razones ya expuestas, por lo cual, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulse del sistema jurídico de la entidad.

SEGUNDO. Los artículos impugnados de la Ley de Hacienda del Municipio de Tulum, del estado de Quintana Roo, prevén la regulación del cobro por el servicio de alumbrado público y su mantenimiento.

Entre los elementos de la contribución, se determinó que para el cálculo del monto a pagar por ese concepto se tomará como base el consumo particular de energía eléctrica de los contribuyentes que sean poseedores o propietarios de bienes inmuebles ubicados en ese territorio municipal, sobre el cual se aplicará una tarifa del 5%.

Atento a lo anterior, se advierte, por una parte, que el Congreso local en realidad estableció un impuesto sobre el consumo del fluido eléctrico, cuestión que está fuera de su competencia legislativa, por lo que vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad; por la otra, su diseño permite que se cobren montos distintos sobre un mismo servicio y sin que la cuota responda al costo que para el municipio tiene la ejecución del servicio, en contravención a los principios de justicia tributaria.

En este primer concepto de invalidez se expondrá la incompatibilidad entre las disposiciones normativas impugnadas que regulan el derecho de alumbrado público con diversos derechos y principios constitucionales.

Para exponer los argumentos que sustenta la inconstitucionalidad de los preceptos combatidos, en primer lugar, se abordarán los alcances del derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad a la luz de los estándares nacionales e internacionales, para finalmente desarrollar los argumentos por los cuales se estima que la norma resulta contraria a dicho estándar de validez.

A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como en el diverso 9 de la Convención

Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

En este sentido, estos mandatos constitucionales son derechos fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, lo que significa que garantizan a toda persona una protección frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden, en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Conforme lo anterior, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Ello significa que 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, sino también a los entes que intervienen en los procesos de creación legislativa.

No debe perderse de vista que las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

De tal suerte que, frente al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer **leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.**

En ese sentido, es claro que 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 disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En este orden de ideas, es dable afirmar que no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza. Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Hasta lo aquí explicado, es posible resumir los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

- 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.

Como corolario, es oportuno mencionar 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 sustituido por la arbitrariedad.

B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Para continuar con el análisis de constitucionalidad correspondiente, se solicita que se tengan por reproducidos en este apartado aquellas consideraciones relativas a la naturaleza de las contribuciones y los principios de justicia tributaria aplicables, expuestos en el primer concepto de invalidez, a fin de evitar repeticiones innecesarias. En ese entendimiento y conociendo las implicaciones del derecho de

seguridad jurídica y legalidad, enseguida se examina si las normas cuestionadas se ajustan a dicho estándar.

Para comenzar con el estudio correspondiente, resulta necesario transcribir los preceptos impugnados de la Ley de Hacienda del Municipio de Tulum, del estado de Quintana Roo:

“Artículo 143 BIS. Es objeto del cobro de este derecho la prestación del Servicio y Mantenimiento de Alumbrado Público en beneficio de los habitantes del Municipio de Tulum. Se entiende por Servicio y Mantenimiento de Alumbrado Público, la iluminación que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, así como el mantenimiento y la ampliación de la red de distribución de dicho servicio.

Artículo 143 TER. Son sujetos de este derecho y están obligados a su pago, todas las personas físicas, morales o unidades económicas que reciben la prestación del servicio de alumbrado público por el Ayuntamiento de Tulum. Para estos efectos se considera que reciben el servicio de alumbrado público los propietarios o poseedores de bienes inmuebles ubicados en el territorio municipal.

Artículo 143 Quater. El derecho por el Servicio y Mantenimiento de Alumbrado Público se causará anualmente y se pagará de forma de (sic) mensual o bimestral, a razón de la tarifa equivalente al 5% del importe de consumo de energía eléctrica que conste en el recibo de pago de los usuarios a la Comisión Federal de Electricidad.

Tratándose de los propietarios, poseedores o usuarios de predios sin construcciones o edificaciones, o bien cuando no se haya contratado el servicio a que alude el primer párrafo del presente artículo, la cuota anual de los derechos, que son materia de este capítulo, será de 2. U.M.A, en estos casos el entero deberá realizarse dentro del primer bimestre de cada año.

El Ayuntamiento estará facultado para celebrar el convenio o convenios necesarios a fin de establecer el mecanismo para la recaudación del Derecho por los Servicios de Alumbrado Público con la empresa u organismo suministrador de energía eléctrica.”

Desde este momento, conviene hacer énfasis en que las normas que se impugnan conforman un sistema normativo que no puede ser analizado de manera aislada. Por lo que, si bien los argumentos aquí expuestos únicamente están enfocados a demostrar el vicio de inconstitucionalidad relativo a la falta de competencia constitucional para establecer gravámenes al consumo de energía eléctrica, así como por vulnerar los principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones, identificado en el primer párrafo del artículo 143 Quater de la Ley en estudio, lo cierto es que este describe un elemento fundamental que, en caso de ser invalidado, afectaría la aplicación del resto de las normas que contienen otros elementos de la misma contribución, de manera que el estudio debe ser integral.

Dicho lo anterior, se desprende que mediante las disposiciones que se someten a escrutinio constitucional, el legislador local buscó regular el cobro por el servicio de alumbrado público y su mantenimiento en el municipio de Tulum, estado de Quintana Roo. Es decir, es evidente que se trata de una contribución por la prestación de un servicio público, específicamente el relativo a *la iluminación que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, así como el mantenimiento y la ampliación de la red de distribución de dicho servicio.*

Los elementos esenciales de la contribución pueden ser desglosados de la siguiente forma:

- **Sujeto:** todas las personas físicas, morales o unidades económicas que reciben la prestación del servicio de alumbrado público por el Ayuntamiento de Tulum.
- **Base:** consumo de energía eléctrica que conste en el recibo de pago de los usuarios a la Comisión Federal de Electricidad
- **Tarifa:** equivalente al 5% del importe de consumo de energía eléctrica que conste en el recibo de pago de los usuarios a la Comisión Federal de Electricidad; mientras que, en los propietarios, poseedores o usuarios de predios sin construcciones o edificaciones, o bien cuando no se haya contratado el servicio a que alude el primer párrafo del artículo 143 Quater, la cuota anual de los derechos será de 2. U.M.A
- **Temporalidad o época de pago:** se pagará de forma mensual o bimestral; tratándose de predios sin construcción o no registrados ante la C.F.E. , el entero deberá realizarse dentro del primer bimestre de cada año.

En esa tesitura, tal como se adelantó, el legislador local pretendió regular la forma en la que se calcularía el monto a pagar por el servicio de alumbrado público y su mantenimiento en el Municipio de Tulum, Quintana Roo; no obstante, se considera que dicho modelo normativo deviene inconstitucional por tres razones fundamentales:

1. En realidad, se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, cuya legislación solo compete al Congreso de la Unión.

2. Para el cálculo del monto a pagar por el servicio se tomaron en cuenta elementos ajenos al costo erogado por el Municipio para la prestación del referido servicio, en perjuicio del principio de proporcionalidad tributaria aplicable al pago de derechos.
3. Permite cobrar montos distintos sobre un mismo servicio, en inobservancia del principio de equidad tributaria.

A continuación se explican con mayor amplitud ambos vicios de constitucionalidad.

En cuanto a la primera irregularidad constitucional, se advierte que al expedir las normas impugnadas **el legislador local fue más allá de sus atribuciones constitucionales**, pues la tarifa se fija al aplicar el 5% del importe total a cubrir por el consumo de energía eléctrica, lo que constituye un impuesto al fluido eléctrico, **materia que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra reservado al Congreso de la Unión.**

En otras palabras, si la tarifa toma como base el consumo de energía eléctrica de los propietarios o poseedores de predios ubicados en ese Municipio, es innegable que **su objeto o hecho imponible lo constituye ese consumo total de energía eléctrica y no el costo que le generó al Estado su prestación.**

Se reitera que estamos frente a un derecho por la prestación de un determinado servicio público, por lo que introducir como elemento determinante del pago el monto a cubrir por el consumo de energía eléctrica particular de cada contribuyente, se adiciona un aspecto que en nada se relacionan con la actividad estatal, de ahí que la contribución establecida no puede ni debe tener la naturaleza de un derecho, sino de un impuesto al consumo de energía eléctrica, materia que es competencia del legislador federal.

Defendemos al Pueblo

En ese orden de ideas, es claro que por la manera en la que el precepto establece que se deberá de calcular el monto a pagar, es indudable que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho diverso, esto es, un acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad municipal que en el caso consiste en dicho consumo de energía.

Este Organismo Nacional recuerda que tal como lo ha sostenido ese Máximo Tribunal, **debe existir armonía en los elementos esenciales del tributo relativos a un “derecho”**, lo cual no acontece en la especie, pues tal congruencia interna se rompe al establecer que la base para su cálculo es el consumo de energía eléctrica de los usuarios, sobre el cual se aplicará una tarifa correspondiente al 5%.

En el caso, como ya se apuntó, el hecho de que la base imponible real (sin sustento legal) establezca como magnitud o valor denotativo el consumo de energía eléctrica, implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público.

Frente a esa situación, el conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que indica la base real debe resolverse en favor del previsto en ésta, pues es la que servirá para el cálculo del tributo que se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público.

Dicha circunstancia permite descubrir la verdadera naturaleza del tributo referido, puesto que, al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, es dable concluir que se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos, ya que la naturaleza de las contribuciones se debe apreciar en relación con su propia estructura y no con el nombre con el que el legislador las denomine.²⁴

Es así que, si las normas denominan “derecho” a la contribución prevista, cuya cuota responde al 5% sobre el total del consumo de energía eléctrica señalado en los recibos que, por la prestación de tal servicio, expida la CFE, es inconcuso que materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, lo que solamente corresponde a la Federación en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o, inciso a), de la Constitución Federal.

Debe apuntarse que si bien el artículo 115 de la Norma Suprema prevé que el municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado, este precepto no

²⁴ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 101/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del ocho de octubre de dos mil veinte, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, p. 41.

implica una habilitación constitucional para cobrar contribuciones por el consumo de energía eléctrica.

Consecuentemente, de la interpretación armónica de las citadas normas constitucionales, se llega a la conclusión de que la habilitación de conformar la base de la contribución consistente en la prestación del servicio de alumbrado público de acuerdo al importe del consumo de energía eléctrica por parte de los sujetos obligados trastoca el derecho de seguridad jurídica, así como a los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria (como se explicará con mayor detalle en línea posteriores), toda vez que **no se está pagando por la prestación del servicio otorgado que el municipio en sus funciones de servicio público, sino por el consumo de energía eléctrica, puesto que a mayor consumo de dicha energía la base gravable aumenta y, por ende, crece el pago del tributo y a la inversa.**

Entonces, es posible concluir que no se está cobrando un derecho, sino que, en realidad, **se trata de una contribución al consumo del fluido eléctrico**, para lo cual el legislador no se encuentra constitucionalmente habilitado, circunstancia que necesariamente implica la afectación a la esfera jurídica de las y los gobernados.

En suma, toda vez que el legislador local no se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer contribuciones por el consumo de energía eléctrica, y las normas impugnadas pretenden cobrar como derecho una contribución que en realidad es un impuesto, ello necesariamente implica la afectación a la esfera jurídica de los gobernados.

Tales criterios han sido sostenidos y reiterados por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 23/2005, 18/2018, 27/2018, 15/2019, 20/2019, 20/2020, 87/2020, 97/2020, 101/2020, 30/2021, 51/2021, 75/2021, 77/2021 40/2022, 42/2022, 45/2022, 48/2022, 70/2022 y 60/2023, entre otras, en las cuales declaró la invalidez de los preceptos que establecían derechos por el servicio de alumbrado público, pero cuya base para el cálculo era el importe del consumo de energía eléctrica, lo cual materialmente se trataba de un impuesto y no de un derecho, resultando transgresores del orden constitucional.²⁵

²⁵ También véase la tesis de jurisprudencia P./J. 73/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo XXIII, junio de 2006, p. 919, del rubro: “**CONTRIBUCIONES SOBRE ENERGÍA ELÉCTRICA. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE INGRESOS DE SALINA CRUZ, TEHUANTEPEC, OAXACA, AL ESTABLECER MATERIALMENTE UN IMPUESTO DE DICHA NATURALEZA, ES**

Ya que los preceptos declarados inválidos en las acciones de inconstitucionalidad mencionadas contenían el mismo vicio de inconstitucionalidad que las disposiciones normativas cuya invalidez se demanda en el presente medio, a saber, la falta de congruencia entre el hecho y la base imponible, pues fijaban como base para la cuantificación del derecho por concepto de alumbrado público el consumo de energía eléctrica, razón por la que se declaró su inconstitucionalidad.

Debe enfatizarse que las normas impugnadas generan una afectación arbitraria a la esfera jurídica de las y los gobernados, pues las autoridades locales carecen de sustento jurídico que las habilite para impactar en la esfera de derechos de las y los contribuyentes, estableciendo contribuciones consistentes en impuestos sobre el consumo de energía eléctrica.

Por lo anterior, se trata de una actuación arbitraria de autoridad, carente de respaldo constitucional, que implica necesariamente una transgresión a la certidumbre jurídica del gobernado, vulnerando los derechos humanos reconocidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con todo lo anterior, ha quedado demostrado que las normas reclamadas contradicen el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad. No obstante, esta Comisión Nacional estima que la regulación cuestionada también se aleja del parámetro de regularidad constitucional, pues también se traducen en una violación a otros principios de rango constitucional.

Como se anunció al inicio del presente apartado, el sistema normativo previsto en las normas impugnadas también vulnera los principios de justicia tributaria, esencialmente, por lo siguiente:

1. Para el cálculo del monto a pagar por el servicio se tomaron en cuenta elementos ajenos al costo erogado por el Municipio para la prestación de referido servicio, lo que resulta transgresor del principio de proporcionalidad tributaria, aplicable al pago de derechos.

VOLATORIO DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, NUMERAL 5o., INCISO A) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

2. Permite cobrar montos distintos sobre un mismo servicio, lo que es incongruente con el principio de equidad tributaria.

Efectivamente, por una parte, se estima que las normas impugnadas son contrarias al principio de proporcionalidad, pues debe recordarse que ese Tribunal Constitucional ha hecho patente que el cobro de derechos por alumbrado público solamente puede establecerse en función al costo que le genera la prestación del servicio al municipio de que se trate; no obstante, en claro desacato de dicha regla, el legislador local tomó en consideración elementos totalmente ajenos al costo erogado del Municipio para la prestación de ese servicio, puesto que determinó que la cuota a pagar por el servicio de alumbrado público dependerá del consumo de energía eléctrica que conste en los recibos de la compañía prestadora del servicio, pues sobre dicho monto se aplicará una tarifa de 5%.

Con lo anterior se vislumbra que la legislatura local previó el cobro del derecho tomando en consideración un elemento completamente ajeno al costo real del servicio prestado por el municipio.

Además, no debe perderse de vista que el objeto el servicio de mérito **no es beneficiar a una persona en particular**, sino en igualdad de circunstancias a toda la población y transeúntes en el municipio de Tulum, estado de Quintana Roo, tal como lo describe el artículo 143 ter impugnado, al disponer que aquel consiste en *“la iluminación que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, así como el mantenimiento y la ampliación de la red de distribución de dicho servicio.”*

Dicho lo anterior, la norma combatida establece una contribución por la prestación de un servicio público para las y los habitantes de dicho municipio a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho; sin embargo, como ya se manifestó la tarifa correspondiente se fijará dependiendo del consumo de energía eléctrica, lo que propicia que las personas cubran tarifas diferenciadas, lo cual no resulta adecuado pues al tratarse de un servicio que beneficia a toda la colectividad, sin que exista razón para que unos paguen más que otros, lo que se traduce en una transgresión al principio de equidad tributaria aplicable al pago de derechos.

Bajo esas consideraciones, es notable que la norma también es contraria a los principios de justicia tributaria, pues además de que el legislador en realidad

estableció el cobro por un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica sin tener habilitación constitucional, también presenta vicios materiales en tanto que el monto de las cuotas no guarda congruencia con el costo que para el Estado tiene la realización del servicio, lo que trae como consecuencia un trato desigual entre los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que solo se presume la capacidad económica de la persona a partir del consumo de energía que conste en los recibos expedidos por la CFE, características que, además, son más bien propias de un impuesto y no de un derecho.

En otras palabras, el precepto reclamado también resulta inconstitucional en razón de que para el pago por el servicio de alumbrado público se consideran elementos que no se relacionan con el costo real erogado por el Municipio de Tulum con ese fin, además de que los sujetos obligados a su pago enterarán tarifas diferentes, lo cual redundará en perjuicio de los sujetos pasivos de la contribución, resultando contrarias a los principios de justicia tributaria.

En esa línea, la configuración legal del derecho por el servicio de alumbrado público posibilita que se dé un trato desigual a las y a los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio que, por naturaleza, es indivisible, pues solo se presume la capacidad económica de la persona a partir de su consumo particular de energía eléctrica, aunado a que pareciera que en realidad están estableciendo un impuesto y no de un derecho.

Ello ocasiona que la individualización en cuanto al monto de ese derecho se diferencie entre cada contribuyente, según el consumo de energía eléctrica suministrada por la citada empresa productiva del Estado, resultando en un pago inequitativo y diferenciado para cada una de los gobernados obligados a cubrir ese derecho.

Con todo lo anteriormente explicado, ha quedado demostrada la incompatibilidad con el andamiaje constitucional que rige en nuestro país de las normas impugnadas de la Ley de Hacienda del Municipio de Tulum, del estado de Quintana Roo, por lo tanto, lo procedente es que se declare su invalidez y sean expulsadas del orden jurídico local.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos de las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildados 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.

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 medio oficial de difusión de la entidad en el que consta la publicación de las normas impugnadas. (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.

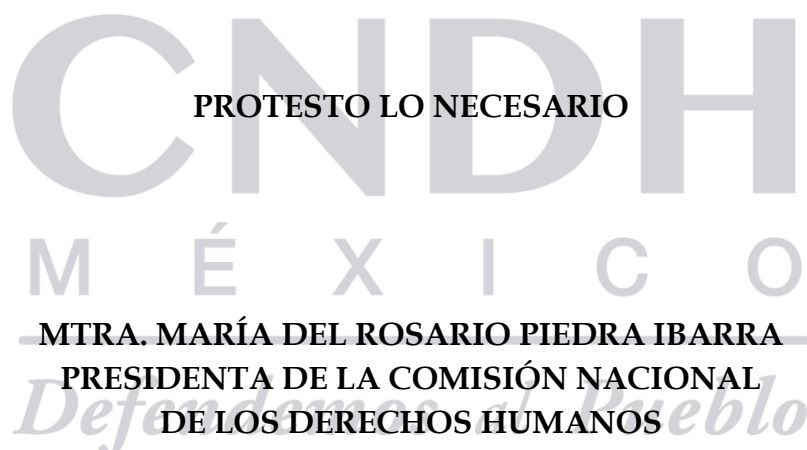
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

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.



CVA