

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 05 de diciembre 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 diversas disposiciones de cuatro leyes de ingresos municipales del estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2025, expedidas mediante distintos decretos publicados el 5 de noviembre de 2024, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

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

Designo como 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 Armando Hernández Cruz, con cédula profesional número 2166576, que lo acredita como 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, 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 las normas generales impugnadas.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.....	4
IX. Introducción.....	6
X. Conceptos de invalidez.....	7
PRIMERO.....	7
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	7
B. Principios de reserva de ley y legalidad en materia tributaria.....	9
C. Inconstitucionalidad de la norma controvertida.....	13
SEGUNDO.....	17
A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.....	18
B. Inconstitucionalidad de las disposiciones normativas cuestionadas.....	21
1. Invalidez de la norma impugnada del Municipio de San Juan Huactzinco.....	22
2. Invalidez del precepto combatido del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista.....	27
TERCERO.....	31
A. Alcances del principio de taxatividad.....	31
B. Inconstitucionalidad del artículo reclamado.....	36
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	40
A N E X O S.....	41

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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado de Tlaxcala.

B. Gobernadora del Estado de Tlaxcala.

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

a) Cobro por el servicio de agua potable que carecen de un elemento de la contribución:

1. Artículo 42, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Tecopilco, para el Ejercicio Fiscal 2025.

b) Cobros por el servicio de agua potable cuyos elementos son indeterminados e individualizan la cuota en atención a determinado sujeto:

1. Artículo 52, fracciones II y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzinco, para el Ejercicio Fiscal 2024.

2. Artículo 49, párrafos primero, incisos b), numerales 1, 2, 3, 4 y 6; y d); y segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, para el Ejercicio Fiscal 2025.

c) Establecimiento de infracciones que causan inseguridad jurídica:

1. Artículo 49, inciso g), numeral 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, para el Ejercicio Fiscal 2025.

2. Artículo 71 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzingo, para el Ejercicio Fiscal 2025.
3. Artículo 62, fracción V, inciso q), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ayometla, para el Ejercicio Fiscal 2025.

Indicados ordenamientos fueron expedidos mediante los decretos con números 53, 55, 56 y 57, publicados en el Periódico Oficial de esa entidad el 05 de noviembre de 2024.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 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 reserva de ley.}
- Principios de proporcionalidad y equidad tributarios.
- Principio de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora.

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 martes 05 de noviembre de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 06 del mismo mes, al jueves 05 de diciembre del año en curso, por lo que, al promoverse el día de hoy, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos

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

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.

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.

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 (...).”

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 42, primer párrafo de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Tecopilco, para el ejercicio fiscal 2025, prevé los derechos que se deberán de pagar por la prestación del servicio de agua potable, sin precisar expresamente si el monto equivale a la Unidad de Medida Actualizada o a una cantidad en pesos mexicanos.

Lo anterior transgrede el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, de reserva de ley y legalidad tributaria, ya que delega la facultad de determinar uno de 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 diverso 42, primer párrafo de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Tecopilco, para el ejercicio fiscal 2025, pues permite que sea una autoridad diversa a la legislativa quien determine –de forma discrecional– el monto de una contribución por los servicios que preste la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de esa municipalidad, por lo que resulta contrario a los derecho y principios antes precisados.

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, concluyendo con la exposición del vicio de inconstitucionalidad en que incurre el precepto en combate, a la luz del indicado parámetro.

A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.

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

Es decir, con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a

las funciones constitucionales y legales que les están expresamente concedidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

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

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

Es así como la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad se acote en una ley, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.

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

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.

- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

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

Es así como 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.³

³ 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.

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

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

Asimismo, como parte del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, la doctrina jurisprudencial ha reconocido los principios de reserva de ley 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.⁴

Defendemos al Pueblo

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

⁴ 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.”

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 recaudatoria⁵.

Dicho entendimiento permite que en la ley se encomiende a la autoridad fiscal o a alguna otra de carácter administrativo, la fijación de uno o más componentes de la alguna contribución, **pero con la limitante de que en la propia ley se establezcan los lineamientos y principios que delimiten el margen de actuación de la autoridad exactora con la finalidad de proporcionar certeza jurídica al gobernado**, respecto de la determinación y cumplimiento de la obligación tributaria de que se trate⁶.

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 fiscal⁷.

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

⁵ 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”**.

⁶ 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”**

⁷ 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.

de los límites inherentes al lenguaje y autorizando a que las autoridades administrativas, excepcionalmente complementen la definición de alguno de los componentes del tributo, lo cierto es **que dicha posibilidad no debe dar lugar a que el legislador prevea fórmulas legislativas que representen la indefinición casi absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, toda vez que ello tiende a generar que se deje abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas, y no el legislador, las que generen la configuración de los tributos**, lo cual puede generar el deber de pagar contribuciones imprevisibles y a título particular en perjuicio del contribuyente, por la falta de certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público⁸.

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.⁹

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.¹⁰

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

⁸ Ídem.

⁹ 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."**

¹⁰ 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."**

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

C. Inconstitucionalidad de la norma controvertida.

A la luz del parámetro de regularidad planteado el artículo combatido transgrede el orden constitucional, dado que permite a la autoridad aplicadora determinar discrecionalmente el valor de la tarifa por el servicio de agua potable, la cual ostenta una naturaleza ajena a la del Poder Legislativo local.

Es decir, el Congreso local facultó indebidamente a una autoridad administrativa para fijar la tarifa de derechos que deberán pagar las y los contribuyentes usuarios de los servicios de agua potable, atribución que es propia e indelegable del Poder Legislativo local por virtud del principio de legalidad en materia tributaria.

Para evidenciar el argumento previamente esbozado, resulta pertinente conocer el contenido normativo del precepto combatido, el cual expresamente prevé:

“Artículo 42. La tarifa general por la prestación del servicio de agua potable para el año de calendario vigente, será lo que resulte de dividir 70 entre el valor de una UMA, y el cociente obtenido se multiplicará nuevamente por el valor de la UMA.

Conforme al Código Financiero, los adeudos derivados por la prestación de los servicios de suministro de agua potable y mantenimiento de las redes de agua, drenaje y alcantarillado, serán considerados créditos fiscales. La tesorería municipal es la autoridad legalmente facultada para realizar su cobro”

Como se advierte, el dispositivo normativo transcrito detalla una fórmula para obtener la tarifa anual por la prestación del servicio de agua potable en el Municipio tlaxcalteca de San Lucas Tecopilco, la cual consiste en dividir “70” entre el valor de una UMA y el cociente obtenido se multiplicará nuevamente por “el valor de la UMA”, lo que se ilustra de la siguiente forma:

$$70 \div 108.57 \text{ (Valor de una UMA}^{11}) = 0.6447453255963894$$

$$0.6447453255963894 \times 108.57 = \underline{70}$$

¹¹ Teniendo en cuenta que al momento de presentación del presente medio de control de constitucionalidad el valor de una UMA equivale a \$108.57 pesos mexicanos, tal como consta en el siguiente vínculo electrónico:

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

Así, con el resultado del método descrito en el precepto controvertido se concluye que la tarifa anual por el servicio de agua potable será de 70, en el Municipio tlaxcalteca de San Lucas Tecopilco.

Sin embargo, a pesar de que, el diseño normativo prevé la fórmula para obtener la cifra de la tarifa del servicio en comento, cierto es que del texto íntegro de la norma controvertida no se desprende expresamente el valor de la cifra fijada, es decir, de la literalidad del precepto cuestionado no se advierte si dicho importe alude a la Unidad de Medida Actualizada o a pesos mexicanos, lo que significa que será la autoridad aplicadora quien determine discrecionalmente la valía de dicha contribución.

En consecuencia, con el diseño normativo combatido el Congreso local habilitó a la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de San Lucas Tecopilco¹² para determinar, de forma discrecional, el valor de las tarifas por concepto de derecho de los servicios que se refieren.

En otras palabras, la legislatura estatal facultó incorrectamente a la mencionada autoridad administrativa para determinar si el valor de la tarifa se cuantificara en Unidad de Medida Actualizada o en pesos mexicanos, por la prestación del servicio de agua potable, atribución que es propia e indelegable del Poder Legislativo local.

Debe recalcar que, en términos del principio de legalidad tributaria previsto en la Constitución General, existe la obligación de que sea la autoridad legislativa quien determine expresamente los elementos esenciales de las contribuciones y no así las administrativas o aplicadoras, por lo que los ordenamientos con rango de ley formal y materialmente deben contenerlos, con el fin de garantizar la seguridad jurídica de las personas contribuyentes.

Por lo tanto, la Norma Suprema exige que los tributos sean previstos en ley, de manera específica, así como sus elementos esenciales, para que las y los sujetos obligados conozcan con certeza plena la forma en que deberán cumplir con sus obligaciones tributarias y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.

¹² Organismo encargado de dicho servicio en términos de lo dispuesto en los artículos 36, 37 y 38, fracciones I, V y VII, de la Ley de Aguas para el Estado de Tlaxcala.

En esa tesitura, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el artículo 42, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Tecopilco, para el ejercicio fiscal 2025, resulta inconstitucional al no contener expresamente todos los elementos esenciales del derecho por la prestación del servicio de agua potable que brinde la autoridad municipal competente, en virtud de que delega de manera indebida el valor de la tarifa o cuota de tal servicio a un órgano distinto al legislativo.

En otros términos, no existe en la norma impugnada al menos un parámetro para la determinación de la tarifa a pagar, dejando a las y a los contribuyentes en la incertidumbre sobre el costo real que deberán cubrir por el servicio de referencia, pues será una autoridad administrativa quien lo determinará.

De esta forma, la disposición normativa tildada de inconstitucional transgrede el principio de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que dejan al arbitrio de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de San Lucas Tecopilco el establecimiento del valor de la tarifa u cuota de la contraprestación que se debe cubrir por el servicio de agua potable, en desmedro de la seguridad jurídica de las y los contribuyentes.

En este punto debe destacarse que de la revisión de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Tecopilco no se advirtió disposición normativa alguna que establezca cómo debe de interpretarse aquellos preceptos que no indiquen expresamente si la cuota de la contribución alude a Unidad de Medida Actualizada o a pesos mexicanos, tampoco así lo prevé el Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, por el contrario, indicada codificación establece que serán las leyes de ingresos municipales las que fijen los conceptos o cuotas de los servicios por los cuales deberán pagarse derechos municipales¹³.

Consecuentemente, no es posible sostener que el artículo 42, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Tecopilco puede interpretarse con alguna otra disposición del propio ordenamiento u otros cuerpos normativos, mucho menos es posible sustentar que la tarifa ahí determinada efectivamente refiere a la Unidad de Medida Actualizada o en su defecto a una cantidad en pesos mexicanos; por el contrario, el precepto cuestionado no otorga certeza jurídica a las

¹³ Véase el artículo 220 del Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios.

y los contribuyentes, pues desconocen cuál es la cuota exacta que deberán cubrir por los servicios de agua potable que requieran de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de esa municipalidad.

En ese contexto, resulta plausible afirmar que en el artículo 42, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Tecopilco, para el ejercicio fiscal 2025, el Congreso local delegó indebidamente a la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de esa municipalidad la atribución de determinar el valor real de la tarifa que deberán pagar las personas por la prestación del servicio público de agua potable que reciban de ese Organismo, pues no indicó 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 las y los contribuyentes usuarios del servicio en comento conozcan con certeza las contraprestaciones que están obligados a pagar, máxime que no puede considerarse que el establecimiento de derechos por tales servicios se consideren de alta especificidad técnica que ameriten la delegación aludida.

Por tanto, la norma impugnada transgrede el derecho de seguridad jurídica en materia tributaria en perjuicio de las personas contribuyentes, ya que no permite que el propio ordenamiento legal sea un instrumento o mecanismo de defensa frente a la arbitrariedad de las autoridades aplicadoras, debido a que las y los usuarios de los servicios descritos en el precepto en combate no tendrán la certeza respecto a cuál será el valor que efectivamente deberán pagar por tales servicios, por lo que no sabrán a qué atenerse en el momento de causación que realice la autoridad municipal competente.

Por lo expuesto, se concluye que la inconstitucionalidad denunciada resulta incuestionable, pues el artículo 42, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Tecopilco, para el ejercicio fiscal 2025, contraviene el derecho humano de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria, por lo que se solicita a ese Alto Tribunal Constitucional declare su invalidez.

SEGUNDO. Los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios de San Juan Huactzinco, y Nanacamilpa de Mariano Arista, ambas del estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2025, establecen cuotas por el servicio de suministro de agua potable, así como por el mantenimiento del drenaje y alcantarillado, cuya configuración normativa resultan contrarias al derecho de seguridad jurídica, así como a los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad de las contribuciones.

En el presente concepto de invalidez se expresarán los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que los artículos 52, fracciones II y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzinco; y 49, párrafos primero, incisos b), numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 6; y d), y segundo de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, ambas del estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2025, son inconstitucionales, pues prevén cobros por los servicios de agua potable y alcantarillado que no son respetuosos de los principios tributarios ni del derecho de seguridad jurídica.

En principio, porque la **norma cuestionada del Municipio de San Juan Huactzinco** prevé tarifas por el servicio de agua potable, mantenimiento de drenaje y alcantarillado cuya base gravable toma en cuenta elementos indeterminados, **pues emplean un criterio dimensional que reconoce tres variantes a saber: pequeño, mediando o grande.**

Sin embargo, aludida configuración produce incertidumbre jurídica, pues no se tiene conocimiento pleno sobre cuándo se calificará como *“pequeño, mediano o grande”*, es decir, dichas variantes son indeterminadas y no constituyen un parámetro objetivo que permita conocer a los destinatarios por qué se colocan en cualquiera de dichos rangos, por lo tanto, transgrede el derecho de seguridad jurídica, así como a los principios tributarios y de legalidad.

Por su parte, el **precepto impugnado del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista** configura la tarifa de la contribución con base a elementos ajenos al servicio de suministro de agua potable, pues define diversas cuotas en razón a distintas personas morales en específico y no así por el consumo en relación a la categoría comercial de que se trate, regulación que se aparta del orden constitucional.

Para sostener la anterior afirmación, únicamente se abundará sobre los contenidos de los principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones, en virtud de que los alcances del derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad ya fueron expuestos en el primer concepto de invalidez; finalizando, con el contraste de las normas impugnadas a la luz de dicho estándar.

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 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.¹⁴

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 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, sino en la medida de 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 particulares¹⁵.

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.

¹⁴Sentencia 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.

¹⁵ 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**”.

No obstante, atento a la naturaleza de ese tipo de tributos, ese Alto Tribunal ha definido que los principios de justicia tributaria – que se desdoblan en los diversos de proporcionalidad y equidad– **rigen de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos**¹⁶, 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 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**.¹⁷

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.¹⁸

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

¹⁶ 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.**”

¹⁷ *Ídem.*

¹⁸ 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.**”

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.
- 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.¹⁹

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.²⁰

B. Inconstitucionalidad de las disposiciones normativas cuestionadas.

Como se enunció en la parte introductoria del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que los artículos 52, fracciones

¹⁹Véase 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."**

²⁰ 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.

II y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzinco; y 49, párrafos primero, incisos b), numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 6; y d), y segundo de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, ambas del estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2025, transgreden el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad tributarios.

Sin embargo, como se adelantó *supra*, los vicios de inconstitucionalidad que ostentan las normas impugnadas son por razones distintas, por tal razón, en el presente apartado se abordarán las consideraciones que sostienen dicha invalidez de forma separada, en las siguientes subsecciones:

1. Invalidez de la norma impugnada del Municipio de San Juan Huactzinco.

A juicio de esta Comisión Nacional el artículo 52, fracciones II y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzinco, para el ejercicio fiscal 2025, dada su particular configuración normativa lesiona el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad de las contribuciones.

Para iniciar el desarrollo de las consideraciones que demuestran la inconstitucionalidad alegada, se estima pertinente transcribir su contenido normativo del precepto en combate:

“Artículo 52. Los servicios que se presten por el servicio de agua potable y mantenimiento del drenaje y alcantarillado del Municipio serán establecidos conforme a la siguiente tarifa.

I. (...)

II. Uso Comercial:

a) Pequeño, 1.54 UMA mensual;

b) Mediano, 2.06 UMA mensual, e

c) Grande, 4.64 UMA mensual;

III. (...)

IV. Contrato de agua uso comercial:

a) Pequeño, 21.12 UMA;

b) Mediano, 23.18 UMA, e

c) Grande, 25.24 UMA.” (Sic)

Del texto transcrito se advierte que para el cobro del servicio de agua potable y mantenimiento del drenaje y alcantarillado en el Municipio tlaxcalteca de San Juan Huactzinco, por lo que respecta a la categoría comercial, se desprenden dos diferentes derechos:

- Por el uso comercial (entendiéndose por el consumo)
- Contrato de agua uso comercial (entendido como el mero hecho de contratación del servicio)

No obstante, el pago por concepto tanto de uso como por contrato de agua de uso comerciales será diferenciado, ya que la norma impugnada prevé diversas tarifas, las cuales atienden a los siguientes clasificación:

- *Pequeño*
- *Mediano*
- *Grande*

Es decir, por el uso comercial no pagará lo mismo quien se coloque en el supuesto de “*pequeño*” que quienes se encuentren en el “*mediano*” o “*grande*”; como tampoco lo hará quien solicite contrato de agua de uso comercial bajo la categoría de “*pequeño*”, “*mediano*” o “*grande*”.

Sin embargo, este Organismo Constitucional Autónomo estima que esa clasificación (de “*pequeño, mediano y/o grande*”) se contrapone al parámetro de regularidad constitucional en materia tributaria.

Primeramente y en términos generales, porque constituyen categorías imprecisas e indeterminadas, que necesariamente requieren un punto de comparación para poder determinar que verdaderamente algo es pequeño, mediano o grande en relación con otra cosa.

Empero, el precepto tildado de inconstitucional no proporciona los elementos necesarios y objetivos para que efectivamente se tenga certeza plena de cuándo una persona contribuyente le corresponderá pagar una tarifa por consumo de agua de uso comercial ya sea *pequeño, mediano o grande* o en su defecto para solicitar la correspondiente contratación del servicio.

Tal circunstancia permite un amplio margen de aplicación discrecional a favor de las autoridades administrativas encargadas del cobro de mencionados servicios, pues serán ellas quien determinen si una persona contribuyente tiene un uso comercial del agua “*pequeño, mediano o grande*”, o que bajo tal calificación podrá realizar la contratación respectiva.

En ese sentido, se colige que el artículo 52, fracciones II y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzinco, para el ejercicio fiscal 2025 transgrede el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues permite que sea la autoridad quien determine, bajo criterios discrecionales cuándo el uso de agua comercial será *“pequeño, mediano o grande”*.

En este punto, esta Comisión Nacional estima oportuno manifestar que no soslaya el contenido de la Ley de Aguas tlaxcalteca, la cual en su artículo 87, determina que las comisiones de aguas Estatal y municipales aseguran la continuidad, regularidad, calidad y cobertura del servicio de agua potable, considerando los usos prioritarios, entre los cuales, por interesar al presente medio de control de constitucionalidad, se destaca el siguiente:

Comercial:

- ✓ Comercio tipo I (mínimo consumo de agua);
- ✓ Comercio tipo II (bajo consumo de agua);
- ✓ Comercio tipo III (medio consumo de agua), e
- ✓ Comercio tipo IV (alto consumo de agua)²¹

Si bien es cierto indicado precepto de la Ley de Aguas local contempla una clasificación de uso prioritario del servicio de agua potable respecto al comercial, también lo es que referido ordenamiento no prevé elementos objetivos que permitan conocer oportunamente cuándo se considerará un consumo mínimo, bajo, medio o alto.

Por lo tanto, no es posible interpretar el precepto cuestionado a la luz de la Ley de Aguas tlaxcalteca, pues incluso dicha legislación prevé un catálogo diferente al establecido en el artículo 52, fracciones II y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzinco, para el ejercicio fiscal 2025.

En suma, la norma impugnada deja en estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados pues permite que la imposición de la tarifa sea determinada discrecionalmente por la autoridad municipal y no así porque esté expresamente delineada en la norma combatida, a pesar de que es obligación del órgano legislativo prever con precisión todos los elementos de las contribuciones.

²¹ Véase el artículo 87, fracción II, de la Ley de Aguas del Estado de Tlaxcala.

En otras palabras, el Congreso tlaxcalteca consideró como componente determinante, para fijar la tarifa de la contribución, el tamaño o dimensión, cuyas categorías serán *“pequeño”, “mediano” o “grande”*, sin embargo, dados los términos en los que está configurada la norma no se puede desprender un parámetro objetivo para determinar válidamente cuándo un contribuyente se encuentra en uno u otro supuesto de pago.

Ahora bien, por cuanto hace a la fracción II del artículo 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzinco, se advierte que —dado que se trata del cobro del derecho por la prestación de servicios de agua potable— la tarifa a cubrir por indicado servicio debe atender al consumo realizado, lo que podría agruparse tal como acontece con la norma impugnada.

Si bien podría ser válida la clasificación de *“pequeño, mediano y grande”*, cierto es que no posible concluir que tal índice efectivamente se encuentra construido bajo parámetros objetivos, claros e indefectibles, por el contrario no se tiene certeza plena sobre cuántos metros cúbicos consumidos representan un consumo *“pequeño”, “mediano” o “grande”*.

E inclusive, el catálogo establecido en el dispositivo normativo combatido se contrapone a la clasificación propuesta en la Ley de Aguas tlaxcalteca (previamente señalado), pues el segundo ordenamiento distingue entre un *“Comercio tipo I”*, el cual alude al consumo mínimo y un *“Comercio tipo II”*, el cual corresponde a un consumo bajo, categorías que bien podrían constituir el *“uso comercial pequeño”* de la norma impugnada.

De lo hasta aquí expuesto, se concluye que la fracción II del artículo 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzinco, para el ejercicio fiscal 2025 no contiene los elementos necesarios y objetivos que sirvan como base de la contribución para determinar la tarifa a pagar por el derecho correspondiente, lo que ocasiona inseguridad jurídica al gobernado, pues permite que sea la autoridad administrativa determine, de forma discrecional, cuándo y bajo qué términos se actualizarán los supuestos normativos reclamados.

Ahora bien, por cuanto hace a la fracción IV de la ley impugnada, se advierte que la clasificación de *“pequeño, mediano o grande”* al ser imprecisa, tal como se destacó de forma inicial, admite múltiples interpretaciones, pues no se tiene certeza a qué se refieren tales categorías, es decir, se desconoce en relación a qué un contrato de agua

uso comercial será “pequeño”, “mediano” o “grande”, pues no existen elementos suficientes que nos permitan arribar a una conclusión inequívoca.

De igual forma, la norma controvertida permite sea interpretada a luz de elementos ajenos y distintos a los propios de la contribución, para determinar cuándo se está ante un contrato de agua de uso comercial “pequeño”, “mediano” o “grande”, por lo tanto, la disposición normativa combatida no resulta respetuosa de los principios vinculados con las obligaciones fiscales, dado que, para el establecimiento de las cuotas a pagar, el Congreso local tomó elementos ajenos al tributo.

Así, el diseño normativo previsto en la 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 por servicios, debe identificarse el tipo de servicio público de que se trate y el costo que le representa al Estado prestar ese servicio; por ende, no pueden considerarse para tales efectos aspectos ajenos a éstos, como lo sería la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento distinto al costo.

En esa línea argumentativa, es claro que las cuotas contenidas en el artículo 52, fracciones II y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzinco, para el ejercicio fiscal transgreden los principios de proporcionalidad y equidad que rigen a las contribuciones, toda vez que la cuotas a pagar por los multirreferidos servicios se determinarán a partir de un elemento que no atiende al valor que le representa al municipio su debida prestación, introduciendo así elementos ajenos a éste.

En ese sentido, este Organismo protector de los derechos humanos considera que la prescripción normativa tildada de inconstitucional es contraria a los principios de justicia tributaria: por una parte, no observa 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 permite que a través se criterios indeterminados se cobren cuotas distintas a contribuyentes que reciben el mismo servicio, por lo que se otorga un trato desigual a los gobernados²².

²² 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

Por tal motivo, el artículo de la ley de ingresos municipal combatida vulnera los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez su diseño normativo no cuenta con elementos precisos y determinados que permitan conocer exactamente cuándo se actualizan las tarifas ahí descritas, de igual modo, ante una aplicación discrecional, tendría cabida a tratos diferenciados que no necesariamente se encuentren justificados en detrimento del principio de equidad tributaria.

En conclusión, el diseño normativo del artículo 52, fracciones II y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzinco, para el ejercicio fiscal 2025, al no contemplar elementos objetivos y precisos permite una aplicación discrecional a favor de la autoridad municipal competente en detrimento del derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, de igual forma, ocasionaría que las tarifas impuestas sean contrarias a los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, tal como se ha expuesto.

Por lo tanto, al haberse demostrado la incompatibilidad de la norma impugnada con el andamiaje constitucional que rige en nuestro país, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y sea expulsada del orden jurídico local.

2. Invalidez del precepto combatido del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista.

A continuación se desarrollaran los razonamientos que demuestran la invalidez constitucional del artículo 49, párrafos primero, incisos b), numerales 1, 2, 3, 4 y 6; y d); y segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, para el ejercicio fiscal 2025.

Inicialmente, resulta fundamental traer al presente el texto íntegro de la norma controvertida, con el fin de conocer plenamente su diseño normativo, el cual es el siguiente:

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

a) Cuota de uso doméstico, 0.88 UMA;

b) Cuota de uso comercial alto:

- 1. Elektra, 10.13 UMA;**
- 2. Coppel, 10.13 UMA;**
- 3. Aurrera, 13.81 UMA;**
- 4. OXXO, 10.13 UMA;**
5. Telégrafos, 7.37 UMA;
- 6. Mega cable, 7.37 UMA, y**
7. Ranchos, 9.21 UMA;

c) Cuota de uso comercial medio:

1. Lavandería, 1.8 UMA;
2. Purificadora, 3.7 UMA;
3. Auto Lavado, 4.6 UMA;
4. Tortillería, 5.5 UMA;
5. Hoteles, 7.39 UMA, e
6. Escuelas privadas, 7.39 UMA;

d) Uso industrial:

- 1. ARCOMEX S.A. DE C.V., 13.81 UMA.**

e) Agrícolas (invernaderos), 9.21 UMA;

f) Reconexiones:

1. Zona urbana, 5.53 UMA, e
2. Zona Suburbana, 5.29 UMA, e

g) Multas:

1. Multa por conectar sin autorización, 27.17 UMA;
2. Multa por hacer mal uso del agua, 4.60 UMA;
3. Multa por contaminar el sistema del agua, 9.21 UMA;
4. Multa por uso diferente al contrato, 35.92 UMA;
5. Multa conectarse a otra toma sin autorización, 27.63 UMA, e
6. Multa por otras violaciones, 27.63 UMA.

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

Las comunidades pertenecientes al Municipio, que cuenten con el servicio de agua potable, a través de su Presidencia de Comunidad podrán cobrar este derecho de manera directa, enterándolo 5 días antes de finalizar el mes a la Tesorería."

Del texto transcrito se advierte, en principio, que el Congreso local estableció un catálogo de tarifas mensuales para el cobro del servicio de suministro de agua potable que deberán considerar las Comisiones encargadas de la administración de los

sistemas de agua potable en las comunidades y cabecera municipal de Nanacamilpa de Mariano Arista.

No obstante, en el segundo párrafo del precepto controvertido la propia legislatura habilitó a dichos organismos para determinar las tarifas mensuales por referidos servicios, las cuales serán propuestas al Ayuntamiento, quien las aprobará por mayoría de votos.

En ese sentido, de una primera lectura se observa que el artículo 49, párrafos primero, incisos b), numerales 1, 2, 3, 4 y 6; y d); y segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, para el ejercicio fiscal 2025 transgrede el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y reserva de ley.

Lo anterior, porque el Congreso local a pesar de que estableció un catálogo de tarifas por el servicio de suministro de agua, cierto es que las comisiones de aguas en el Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista las considerarán, es decir, cuentan con una atribución potestativa, de igual modo aunque dicha comisión o comisiones las adopten puede ser que sean o no aprobadas por el Ayuntamiento, quién tiene una participación definitiva en la fijación de las mismas.

En consecuencia, la legislatura tlaxcalteca delegó la facultad de determinar las tarifas por el derecho del servicio de suministro de agua potable a autoridades municipales, en este caso de la Comisión municipal de aguas y del propio Ayuntamiento, ambos de la municipalidad de Nanacamilpa de Mariano Arista, a pesar de que dicha labor le corresponde exclusivamente al propio órgano legislativo.

Por otra parte, de la sola lectura del artículo 49, párrafos primero, incisos b), numerales 1, 2, 3, 4 y 6; y d); y segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, para el ejercicio fiscal 2025, es posible advertir que el Congreso local estableció cuotas por el uso comercial alto e industrial sumamente específicas, las cuales se destacan a continuación:

Cuota de uso comercial alto:

- Elektra, 10.13 UMA;
- Coppel, 10.13 UMA;
- Aurrera, 13.81 UMA;
- OXXO, 10.13 UMA;
- Mega cable, 7.37 UMA, y

Uso industrial:

- ARCOMEX S.A. DE C.V., 13.81 UMA.

De lo anterior se advierte que la **tarifa depende estrictamente del sujeto pasivo de la contribución** del que se trate, pues el Congreso local expresamente refiere a nombres de personas morales.

En otros términos, la legislatura tlaxcalteca estimó oportuno cobrar un derecho por el servicio de suministro de agua para uso comercial alto e industrial con base al sujeto pasivo de la contribución y no sólo eso, sino que fue más allá y fijó las cuotas refiriendo explícitamente a determinadas personas morales, como por ejemplo “Elektra”, “Coppel”, “ARCOMEX S.A. DE C.V.”, entre otros.

Se colige que el Poder Legislativo del estado de Tlaxcala creó derechos personalizados, pues estableció los elementos de la contribución en torno a específicos sujetos pasivos, soslayando que este tipo de contribuciones versan sobre la prestación de servicios que se brinda cualquier persona que así lo solicite y que no guardan relación directa con la naturaleza misma de éstas.

Dicha circunstancia, torna el precepto impugnado contrario a los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, pues se realizarán cobros que no atenderán al consumo real del suministro de agua potable, como tampoco equitativos, pues pueden existir casos en que “Coppel” y “Aurrera” tengan el mismo consumo, sin embargo, cada uno será acreedor de cuotas distintas por el mismo servicio.

Igualmente, se desprende que la base gravable del derecho del servicio de suministro de agua se centra exclusivamente en específicos sujetos pasivos de la contribución, pues el Congreso local determinó el catálogo de tarifas para el uso comercial alto e industrial con base a particulares sujetos, como lo son “Elektra”, “Coppel”, “Aurrera”, “OXXO”, “Mega cable” (uso comercial alto) y “ARCOMEX S.A. DE C.V.” (uso industrial).

Defendemos al Pueblo

En suma, el diseño normativo del artículo 49, párrafos primero, incisos b), numerales 1, 2, 3, 4 y 6; y d); y segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, para el ejercicio fiscal 2025 no se ajusta a los principios que rigen las contribuciones, ni observa el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues prevé el cobro del derecho por servicio de suministro de agua potable por el uso comercial alto e industrial con base a elementos ajenos del tributo y a condiciones específicas del sujeto pasivo.

Bajo las consideraciones expuestas se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación para que declare la invalidez del artículo 49, párrafos primero, incisos b), numerales 1, 2, 3, 4 y 6; y d); y segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, para el ejercicio fiscal 2025 y lo expulse del orden jurídico local, en aras de salvaguardar los derechos humanos invocados.

TERCERO. Los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios tlaxcaltecas de Nanacamilpa de Mariano Arista, San Juan Huactzinco, y Santa Catarina Ayometla, para el ejercicio fiscal 2025, precisadas en el inciso c), del apartado III de la presente demanda, establecen que serán consideradas infracciones las siguientes conductas:

- La contravención a las disposiciones de la Ley de ingresos respectiva.
- *"otras violaciones"*.
- Falta a la autoridad de vialidad.

Se estima que las conductas descritas resultan demasiado amplias y ambiguas, lo que da pauta a que la autoridad administrativa determine arbitrariamente cuándo se actualiza el supuesto y, por ende, la imposición de una sanción, lo que genera incertidumbre jurídica a los destinatarios de las normas.

A continuación, se expondrán los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que las hipótesis normativas combatidas de las leyes de ingresos de los municipios tlaxcaltecas de Nanacamilpa de Mariano Arista, San Juan Huactzingo, y Santa Catarina Ayometla, para el ejercicio fiscal 2025, son inconstitucionales al establecer conductas prohibidas que son demasiado amplias y ambiguas.

Para sostener lo anterior, se abundará sobre los contenidos del principio de taxatividad aplicable en materia administrativa sancionadora y se hará referencia al ya expuesto derecho de seguridad jurídica y principios de legalidad; luego, se contrastarán las normas impugnadas a la luz de dichos estándares.

A. Alcances del principio de taxatividad

Tal como se explicó en el segundo concepto de invalidez, el derecho de seguridad jurídica que se consagra los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental garantiza que toda persona se encuentre protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, por lo que constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano.

En esa línea, su espectro de protección incluye tanto la debida aplicación de las normas por la autoridad competente, así como la obligación de establecer preceptos claros y precisos que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y con el objetivo de que los gobernados tenga plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En estrecha relación con ese derecho, se encuentra el principio de legalidad, el cual adquiere una importancia significativa en el ámbito penal, pues constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en el cual se impide que los poderes Ejecutivo y Judicial configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona²³.

No obstante, si bien es cierto que el principio en comento consagrado en el artículo 14, párrafo tercero, de la Norma Fundamental, prevé un mandato en materia penal que ordena a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar disposiciones por simple analogía o mayoría de razón, también lo es que no se limita a ello, sino también es extensivo al creador de la norma, en el entendido de que el legislador debe emitir normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reproachable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.²⁴

A la luz de lo anterior es que la doctrina jurisprudencial ha identificado que el principio de legalidad posee como núcleo duro básicamente dos principios: el de reserva de ley y el de tipicidad (o taxatividad). En términos generales, el primero, se traduce en que determinadas materias, o ciertos desarrollos jurídicos deben estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento; mientras que el segundo se manifiesta como una

23 Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 25 de mayo de 2006, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, p. 31.

24 Tesis Aislada 1ª. CXCII/2011, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, pág. 1094, del rubro **“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO SUS POSIBLES DESTINATARIOS.”**

exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.²⁵

Toda vez que en el presente concepto de invalidez se alega que la norma combatida transgrede el principio de taxatividad, a continuación, se expondrá su contenido de manera más amplia, lo cual nos resultará de utilidad para sostener la inconstitucionalidad de los preceptos combatidos.

Recapitulando, del artículo 14 constitucional deriva el principio de taxatividad o tipicidad, que se define como la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación y configuración de la ley penal. En otras palabras, se refiere a que la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

En este sentido, el mandato de “taxatividad” exige que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.²⁶

Por ende, el principio supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma. En ese orden, **los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen**,²⁷ pues para determinar la tipicidad de una conducta, el legislador debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto o unívoco en la labor de tipificación de la ley.

Es decir, la exigencia de racionalidad lingüística, conocida como principio de taxatividad, constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de Derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: **la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del Derecho**.

²⁵ Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, p. 31.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Sentencia del amparo en revisión 448/2010, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 13 de julio de 2011, pág. 32.

En suma, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, que se garantiza con la observancia del mandato de taxatividad, que supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.²⁸

Acorde con lo desarrollado en líneas previas, es claro que, para la plena efectividad del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, **las autoridades legislativas están obligadas a establecer leyes que brinden certeza a los gobernados**, pues de otro modo no existirían las bases normativas para limitar el actuar de las autoridades y defender los derechos humanos reconocidos por el orden constitucional.

En este punto es importante aclarar que como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa; sin embargo, lo cierto es que sí obliga al creador de la norma a que los textos legales que contienen normas penales describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.²⁹

Hasta aquí se ha explicado el contenido y alcances del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, como máxima constitucional que se desprende del artículo 14 de la Ley Suprema. No obstante, dada la naturaleza de las normas objeto de impugnación, es menester destacar que las implicaciones del principio de taxatividad no se limitan o acotan al ámbito penal pues, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal Constitucional, **los principios aplicables en materia penal también resultan aplicables en materia de derecho administrativo sancionador**, pues tanto el derecho penal como el administrativo sancionador

²⁸ Cfr. Tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2014, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, julio de 2014, pág. 131, del rubro ***“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS”***.

²⁹ Tesis jurisprudencial 1a./J. 24/2016 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 30, mayo de 2016, pág. 802, del rubro ***“TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE”***.

resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

Lo anterior, toda vez que las sanciones administrativas guardan una similitud fundamental con las sanciones penales, pues como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico.³⁰

En ese orden de ideas, el Tribunal Pleno ha sustentado que en la interpretación constitucional de los principios aplicables al derecho administrativo sancionador puede válidamente acudir a los principios sustantivos que rigen la materia penal, dada la similitud y unidad de la potestad punitiva del Estado, debido a que la aplicación de sanciones, tanto en el plano administrativo como en el penal, constituyen reacciones frente a lo antijurídico; es decir, en uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena.³¹

Particularmente, ese Alto Tribunal ha sostenido que los principios de exacta aplicación de la ley y tipicidad o taxatividad rigen en materia penal y en el derecho administrativo sancionador, pues como se ha apuntado, constituyen el derecho fundamental para todo gobernado garantizado por el artículo 14 constitucional, que constriñe a la autoridad legislativa a describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, ya que es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado.³²

Por lo tanto, aquellas disposiciones penales o administrativas sancionadoras que contengan una imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre

³⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, pág. 1565, del rubro ***“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.”***

³¹ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, pp. 26 y 27.

³² Véase la tesis P. IX/95, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo I, mayo de 1995, pág. 82, del rubro ***“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA”***; así como la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, p. 33.

por no saber cómo actuar ante la norma jurídica, contravienen el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

B. Inconstitucionalidad del artículo reclamado

Una vez que se han señalado los alcances del derecho de seguridad jurídica, así como de los principios de legalidad y de taxatividad en materia administrativa sancionadora, ahora corresponde analizar los supuestos normativos controvertidos, precisados en el apartado III, incisos c), del presente escrito.

Se reitera que el principio de taxatividad, aplicado en la materia administrativa sancionadora, obliga al legislador a establecer conductas que serán motivo de una infracción, con la suficiente claridad, a fin de evitar que la autoridad competente decida arbitrariamente cuándo o en qué momento se estaría actualizando la conducta prohibida.

Contrario a lo anterior, los supuestos normativos que se someten a escrutinio ante ese Tribunal Constitucional, previstos en los artículos 49, inciso g), numeral 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, 71 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzinco, y 62, fracción V, inciso q), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ayometla, para el ejercicio fiscal 2025, no cumplen con el principio de taxatividad, por lo que dejan en un estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados.

Para demostrar lo anterior resulta permitente transcribir el contenido de los preceptos en combate:

Ley	Artículo
Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, para el Ejercicio Fiscal 2025.	Artículo 49. Por el suministro de agua potable las comisiones encargadas de la administración de los sistemas de agua potable en las comunidades o cabecera municipal, consideran las siguientes tarifas mensuales: a) -f) (...) g) Multas: 1. - 5. (...) 6. Multa por otras violaciones, 27.63 UMA.
Ley de Ingresos del Municipio de San Juan	Artículo 71. Cuando no esté señalado expresamente el monto de la sanción, la contravención a las disposiciones de esta (sic) Ley se sancionará con multa de 5.15 a 30.90 UMA.

Huactzinco, para el Ejercicio Fiscal 2025.			
Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ayometla, para el Ejercicio Fiscal 2025.	Artículo 62. Las multas por las infracciones a que se refiere el artículo 223 del Código Financiero, cuya responsabilidad recae sobre los sujetos pasivos o presuntos sujetos pasivos de una prestación fiscal, serán sancionadas por la autoridad fiscal de conforme a las siguientes tarifas: I. – IV. (...) V. Por infracciones a las normas de vialidad y circulación vehicular:		
	Concepto	Mínimo UMA	Máximo UMA
	q) Falta a la autoridad de vialidad,	4.5	5.5

De lo trasunto se desprende que las disposiciones controvertidas establecen como infracciones las siguientes conductas:

- Por faltar a la autoridad de vialidad,
- Por alguna contravención a las disposiciones de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzingo, y
- Por “*otras violaciones*”.

A juicio de este Organismo Nacional las conductas sancionadas por los preceptos cuestionados no son lo suficientemente inteligibles para que las y los gobernados conozcan con claridad cuándo actualizarán los supuestos jurídicos, sino que permiten un amplio margen de apreciación en favor de la autoridad aplicadora, quien estará habilitada para determinar si son o no acreedores a las sanciones de manera arbitraria.

Se insiste, aludidas descripciones normativas impiden que los destinatarios de las normas en esos municipios tengan conocimiento suficiente sobre los alcances de las conductas que, en su caso, podrían ser objeto de sanción por las autoridades municipales. Si bien el Congreso local, con su establecimiento, pudo perseguir un fin constitucionalmente válido, lo cierto es que las medidas resultan desproporcionadas.

Ello, en razón de que el creador de las normas debió de ser más cuidadoso en respetar los diversos derechos que pudieran pugnar con las disposiciones que

estableció, como en el caso, el derecho de seguridad jurídica, que exige dotar de certidumbre a las personas sobre cuáles conductas que lleven a cabo derivarán en la imposición de una multa.

Si bien es cierto que las normas controvertidas comparten el mismo vicio de inconstitucionalidad, también lo es que las razones que llevan a este son diversas, por lo que a continuación, se abordarán de forma particular.

En primer término, respecto de la multa por *“faltar a la autoridad de vialidad”*, del análisis efectuado se vislumbra que la misma permite un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto u expresión de ideas sea susceptible de una sanción administrativa, si es calificado como una *falta a la autoridad*, en este caso de vial, sea por emplear palabras altisonantes o incluso con por cualquier acto que pueda estimar la autoridad a su juicio como lesiva a su persona.

Es decir, el artículo 62, fracción V, inciso q), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ayometla, para el ejercicio fiscal 2025, lejos de brindar seguridad jurídica a las personas, constituyen una restricción indirecta, carente de sustento constitucional, al permitir que la autoridad pueda determinar discrecionalmente cuándo una persona o personas llevan a cabo actos o expresiones que constituyen una *“falta”* a la autoridad de vialidad, que las haga acreedoras a la imposición de una sanción.

Es de advertirse que la enunciación de las conductas susceptibles de ser sancionadas permite un amplio margen de ambigüedad a favor de la autoridad, pues ello se sustenta en una apreciación subjetiva acerca de lo que es *“faltar a la autoridad”*.

Así, para que ocurra la conducta cuestionada se requiere que la autoridad valore si determinada actitud o comportamiento tienen alguna de las características indicadas, quedando en su completo arbitrio la determinación final, lo cual resulta desconocido e indeterminado para el resto de las personas.

Incluso permite que cualquier manifestación que derive del ejercicio pleno de la libertad de expresión de las personas sea sancionada, pues será la autoridad la que de forma arbitraria calificará si alguna palabra le es lesiva a su persona, sin embargo,

la decisión de usar determinada forma de lenguaje pertenece al ámbito de la autonomía de cada persona en sus ideas y pensamientos.³³

Por ello, la hipótesis normativa combatida permite que para su determinación la autoridad que califique las conductas o expresiones con base en los componentes éticos, morales, religiosos, de condición social, preferencia sexual, o una idea preconcebida sobre lo que es “falta a la autoridad”, entre otros, es decir, e aspectos subjetivos sobre los cuales se valorará si existe o no una conducta ilícita.

En otras palabras, la norma impugnada, tal y como está configurada, permite que se sancione a personas por conductas o palabras que no son posibles definir de forma objetiva, uniforme y certera, cuando la actuación o comportamiento de una persona sea calificado como una *falta a la autoridad*.

De ahí que se sostenga que la falta de precisión de la disposición en combate genere un estado de incertidumbre jurídica para las y los gobernados, pues no tendrán certeza de cuándo sus actos actualizarán o no ese tipo de infracción, en perjuicio del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Por otra parte, por lo que hace a las disposiciones que establecen **multas por contravenir las disposiciones de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzingo, para el Ejercicio Fiscal 2025**, así como por *multa por otras violaciones*, prevista en la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, se advierte que el Congreso local sanciona económicamente a quien de alguna forma no cumpla con alguna de las previsiones del ordenamiento que corresponda o en su caso realice alguna violación no precisada.

Al respecto, se señala que de la configuración normativa de las disposiciones impugnadas no es posible advertir cuales son las conductas o hipótesis por las que las personas pueden *contravenir las normas de los ordenamientos* referidos, ni tampoco a que *otras violaciones* alude; así, es claro que el legislador local pretende aplicar una sanción a las personas que a su juicio se encuentren en esos supuestos, sin embargo, los mismos no son precisos o determinados para los destinatarios de ellas.

³³ Contradicción de tesis 247/2017, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de abril de 2020.

En esos términos, es claro que las normas sancionan conductas que no son inteligibles para los destinatarios de las mismas, por lo que son excesivamente amplias e imprecisas, es decir, contienen un grado de indeterminación que genera en las personas confusión sobre su actuar o no actualizará será sancionable, cuestión que contraviene el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, que exige a la autoridad legislativa a describir las conductas sancionables con suficiente claridad y precisión.

Se insiste, los artículos 49, inciso g), numeral 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista; y 71 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzinco, ambas para el ejercicio fiscal 2025, al no establecer con precisión las conductas que serán susceptibles de las infracciones contenidas en dichos preceptos, permite que sea la autoridad municipal quien determine, de forma discrecional, cuál conducta le aplicará las sanciones controvertidas, produciendo incertidumbre jurídica en la población de señaladas municipalidades.

Con base a las consideraciones expuestas, se solicita a ese Tribunal Constitucional declare la invalidez los artículos 49, inciso g), numeral 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, 71 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Huactzinco, y 62, fracción V, inciso q), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ayometla, todas para el ejercicio fiscal 2025, por vulnerar el derecho de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad.

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 por lo que se solicita atentamente que, de ser tildadas de inválidas, 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, de estimarlo procedente, vincule al Congreso del Estado de Tlaxcala que en lo futuro se abstenga de expedir normas en el mismo sentido que incurran en las inconstitucionalidades alegada.

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 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del medio oficial de difusión en donde 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 designada como delegada 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 los 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.**

CNDH
M É X I C O

AHC

Defendemos al Pueblo