

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 08 de diciembre de 2025.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ma. 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 preceptos de seis leyes de ingresos municipales del estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2026, expedidas mediante distintos decretos, publicados el 07 de noviembre de 2025, 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 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 al licenciado Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo y Juan de Dios Izquierdo Ortiz; 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 de seguridad jurídica y legalidad.....	7
B. Inconstitucionalidad de las disposiciones normativas impugnadas.	9
1. Infracciones en materia de explosivos (artículo 52, fracciones I y V).	10
2. Infracción que remite a precepto inaplicable generando incongruencia (artículo 48, fracción X).	21
SEGUNDO.....	24
A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen	25
B. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas	28
A N E X O S	33

C N D H
M É X I C O

Defendemos al Pueblo

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

I. Nombre y firma de la promovente.

Ma. 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 Libre y Soberano de Tlaxcala.

B. Gobernadora del Estado de Tlaxcala.

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

a) Disposición que genera incertidumbre jurídica, debido a que remite a otra disposición que no resulta aplicable ni congruente:

1. Artículo 48, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amaxac de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2026.

b) Incompetencia para legislar en materia de explosivos:

1. Artículo 52, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amaxac de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2026.

c) Cobros desproporcionales e inequitativos por el derecho de asignación de nomenclatura oficial:

1. Artículo 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Acuamanala de Miguel Hidalgo, para el Ejercicio Fiscal 2026.

2. Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amaxac de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2026.

3. Artículo 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuapiaxtla, para el Ejercicio Fiscal 2026.

4. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuaxomulco, para el Ejercicio Fiscal 2026.
5. Artículo 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, para el Ejercicio Fiscal 2026.
6. Artículo 31, de la Ley de Ingresos del Municipio de Españita, para el Ejercicio Fiscal 2026.

Los indicados ordenamientos, todos del Estado de Tlaxcala, fueron expedidos mediante distintos decretos, publicados en el Periódico Oficial de esa entidad el 07 de noviembre de 2025.

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.
- Principios de proporcionalidad y equidad tributaria.

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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, 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 normativas 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 viernes 07 de noviembre de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del sábado 08 del mismo mes, al domingo 07 de diciembre 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

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; (...).”

el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

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.

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 (...).”

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los artículos 48, fracción X, y 52, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amaxac de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2026, prevén las siguientes multas:

- Por no refrendar las licencias de funcionamiento y cédulas de empadronamiento dentro del plazo previsto en el artículo 38, fracción IV, del mismo ordenamiento, y
- Por transportar y expender materiales explosivos

Sin embargo, dichas disposiciones vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad. En el primer caso, porque la remisión contenida en la norma reclamada es inexacta e incongruente con la conducta que se pretende sancionar; mientras que en el segundo, debido a que el Poder Legislativo local carece de competencia para legislar en materia de explosivos, en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal.

A continuación, se expondrán los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que las disposiciones normativas controvertidas son inconstitucionales, derivado de que la legislatura tlaxcalteca estableció multas: a) que remite a un precepto que no es congruente ni integra la conducta que se sanciona, y b) indebidas en materia de explosivos, la cual es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

Para sostener la anterior afirmación, se abundará sobre los contenidos del derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad; luego, se contrastarán las normas impugnadas a la luz de indicado estándar.

A. Derecho de seguridad jurídica y legalidad

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como el 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. Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad,

cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.³..

Por un lado, constriñen a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y, por otro lado, se dota de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

Ahora bien, como se ha mencionado, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el 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.

Así, 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, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante y, además, a que los gobernados de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En este sentido, 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 arbitraria de la ley, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

³ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

Asimismo, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento, sino también que en todo su actuar se conduzcan de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Constitución Federal. Por lo tanto, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa⁴.

Así, cuando una autoridad —incluso legislativa— carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente. Ahora bien, en el Estado federal mexicano todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución General a las autoridades federales, se entiende reservado a los Estados o a la Ciudad de México, según corresponda.

En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, pueden emitir normas que regulen todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario estarían transgrediendo el orden constitucional al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados sin estar habilitados para ello, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

B. Inconstitucionalidad de las disposiciones normativas impugnadas.

Una vez que se han desarrollado los alcances del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ahora corresponde analizar las hipótesis normativas previstas en los artículos 48, fracción X, y 52, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amaxac de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2026.

⁴ Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: “**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.** Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.”

No obstante, teniendo en cuenta que las razones que sostienen la invalidez demandada de los preceptos controvertidos son diversas para cada norma, a continuación se desarrollarán de forma separada, conforme a lo siguiente:

1. Infracciones en materia de explosivos (artículo 52, fracciones I y V).

A continuación, se explicará el vicio de inconstitucionalidad en que incurre el diverso 52, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amaxac de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2026, pues el Congreso tlaxcalteca se encuentra inhabilitado para regular en la materia de explosivos, específicamente para describir las conductas prohibidas y su respectiva sanción, tal como acontece en la norma impugnada.

Para demostrar dicha afirmación, resulta fundamental traer al presente el contenido textual de la norma impugnada, el cual es el siguiente:

“Artículo 52. Aquellos contribuyentes que incurran en las infracciones a que se refiere este artículo, pagarán los siguientes aprovechamientos, tomando en consideración que al imponerse una sanción se tomará en cuenta, el daño o peligro que se ocasione o pueda ocasionarse a las personas, sus bienes o al medio ambiente, la gravedad de la infracción, las condiciones socioeconómicas del infractor y la reincidencia, previsto en los artículos 113 y 114 de la Ley de Protección Civil del Estado de Tlaxcala, siendo los siguientes:

I. La transportación de materiales explosivos en vehículos particulares, 53 UMA;

II. -IV. (...)

V. Exender materiales explosivos en lugares no autorizados: decomiso de la (s) mercancía (s) la primera vez, 53 UMA en caso de reincidencia;”

De lo anterior, se desprende que se impondrán multas por:

- Transportar materiales explosivos en vehículos particulares, cuya infracción equivaldrá a 53 UMA
- Exender materiales explosivos en lugares no autorizados, por primera vez se sancionará con su decomiso.
- Exender materiales explosivos en lugares no autorizados, cuando sean reincidentes se impondrá una sanción pecuniaria de 53 UMA.

Al respecto, esta Comisión Nacional considera que el Congreso tlaxcalteca no se encuentra habilitado para legislar en materia de explosivos, pues ello se encuentra reservado al Congreso de la Unión por disposición expresa del artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal.

En consecuencia, la regulación de las referidas multas atenta contra el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues recordemos que estos garantizan que todas las autoridades actúen con base a lo que dispone la Constitución Federal y las leyes, lo que incluye indudablemente que se ajusten a su respectivo ámbito de atribuciones. En el caso de la autoridad legislativa, dicho mandato se traduce fundamentalmente en que legisle sobre aspectos en los que se encuentra constitucionalmente facultada.

No obstante, tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, este Organismo Constitucional estima que dicho mandato constitucional fue inobservado por el Congreso tlaxcalteca al expedir los supuestos normativos en combate, toda vez que versan sobre una figura jurídica que necesariamente tiene que ser regulada por la legislatura federal, al constituirse como normas que inciden en la materia explosivos, cuya reglamentación fue conferida exclusivamente al Congreso de la Unión por mandato expreso de la Norma Fundamental.

Se estima pertinente señalar que con la entrada en vigor del Decreto por el cual se reformó la fracción X al artículo 73⁵ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 20 de julio de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, cuya finalidad fue conceder la facultad exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en materia de explosivos, se colige que a partir de dicha data los congresos locales dejaron de tener competencia para legislar en la aludida materia.

Con el mencionado cambio normativo el Poder Reformador de la Constitución reservó la atribución legislar en la materia de explosivos al Congreso de la Unión, con el objetivo de regular el uso inadecuado de explosivos y unificar su regulación

⁵ “**Art. 73.-** El Congreso tiene facultad:

I. – IX. (...)”

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123; (...).”

misma que deberá observarse en todo el país, por lo tanto, las legislaturas estatales quedaron vedadas para emitir alguna regulación en esa materia.

Es así que, a partir de la entrada en vigor de dicha reforma constitucional, indicado mandato se trasladó al contenido de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, ordenamiento que es de orden público, interés social, observancia en todo el territorio nacional y tiene el **objeto de regular el registro, control, vigilancia y sanción de las actividades conexas con explosivos**⁶.

Es importante señalar que dicho ordenamiento está integrado por 92 artículos en los que se regulan diversas cuestiones relacionadas con las armas de fuego, municiones, artificios, explosivos y sustancias químicas relacionadas; sin embargo, dada la inconstitucionalidad que se plantea en el presente medio de control de constitucionalidad, únicamente se explicará la regulación concerniente a explosivos en los siguientes términos:

1. **La aplicación** de la Ley Federal le corresponde a la persona titular de la Presidencia de la República, a la Secretaría de la Defensa Nacional —en adelante Secretaría— y a las demás autoridades federales en el ámbito de su competencia.

La Secretaría es la encargada del control de todas las armas en el país, por lo que se encuentra a su cargo el Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos.

2. Las autoridades de las entidades federativas, de los municipios y de las alcaldías de la Ciudad de México, **pueden intervenir y tienen competencia sólo en lo que la Ley Federal y su Reglamento les autoricen**, siendo algunos de los asuntos en los que se encuentran habilitados:

- Para realizar campañas educativas permanentes de culturas de paz y desarme que tengan por objeto reducir la posesión, la protección y el uso de armas de cualquier tipo, **así como información sobre**

⁶ “**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público, interés social y de observancia general en todo el territorio nacional. Tiene por objeto regular el registro, control, vigilancia y sanción de las actividades conexas con armas de fuego, municiones, artificios, explosivos y sustancias químicas relacionadas, así como sus componentes, accesorios y demás objetos que regula esta Ley.”

materiales explosivos, artificios pirotécnicos y sustancias químicas relacionadas, así como los riesgos en su manipulación.

3. **Facultad exclusiva** del Poder Ejecutivo Federal para **autorizar** el establecimiento de fábricas y comercios de armas.

4. **Facultades de la Secretaría:**

- Realizar el control y vigilancia de las actividades y operaciones industriales y comerciales que se realicen con explosivos.
- Expedir los permisos específicos que se requieran en las referidas actividades, ello con conocimiento de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Para llevar a cabo las anteriores cuestiones se requerirá la conformidad de las autoridades locales y municipales del lugar respecto a la seguridad y ubicación de los establecimientos correspondientes.

5. **Sobre los permisos o autorizaciones a que se refieren los dos apartados anteriores:**

- **Generales**, se concederán a negociaciones o personas que se dediquen a estas actividades de manera permanente, por ejemplo, para:
 - La fabricación, organización, reparación y actividades conexas respecto de las armas, objetos y materiales que incluye la autorización para la compra de las partes o elementos que se requieran.
 - Dicho permiso incluye la autorización para el transporte dentro del territorio nacional de lo que ampare, pero sus tenedores deben sujetarse a las leyes, reglamentos y disposiciones relativos.
- **Ordinarios**, se expedirán en cada caso para realizar operaciones mercantiles entre sí o con comerciantes de otros países, a las negociaciones con permiso general vigente.
- **Extraordinarios**, se otorgarán a quienes de manera eventual tengan necesidad de efectuar alguna de las operaciones correspondientes, por ejemplo:
 - Por importaciones y exportaciones temporales de materiales regulados por la Secretaría con fines de exhibición, estudio,

pruebas de funcionamiento, capacitación, mantenimiento o cualquier otro motivo justificado.

- La Secretaría puede negar, suspender o cancelar discrecionalmente los permisos cuando corresponda.

6. Lo que se permite:

- En la compraventa, donación o permuta de materiales explosivos realizadas entre **particulares**, se deben cubrir los requisitos establecidos en la Ley Federal y demás disposiciones aplicables.
- Se puede adquirir cierta cantidad de explosivos, aunque no cuente con permiso, pero deben de obtener la autorización correspondiente (para determinadas actividades como minería)

7. Otros:

- Las actividades industriales y comerciales relacionadas explosivos se sujetarán a las disposiciones que dicte la Secretaría. Cuando el material sea para el uso exclusivo de la Armada de México, esas actividades se sujetarán a las disposiciones de la Secretaría de Marina.

8. Prohibiciones:

- Queda prohibida la manufactura, posesión, portación, transporte y empleo de cualquier artefacto **explosivo improvisado o medio o dispositivo tecnológico para su activación.**
- Queda prohibido el envío de armas, partes, componentes y accesorios de las mismas, municiones y sus partes constitutivas, así como artificios, materiales explosivos y sustancias químicas relacionadas con estos, a través del Servicio Postal Mexicano o los servicios de mensajería y paquetería que operan en territorio nacional.

9. Sanciones:

- A la persona que posea cualquier cantidad de explosivo sin contar con el permiso correspondiente, se le sancionará con prisión de 5 a 12 años y multa de sesenta y 5 a 200 veces el valor UMA⁷.

⁷ “**Artículo 83 Ter.-** A la persona que, sin el permiso correspondiente, posea un arma de las reservadas para el uso exclusivo de la Fuerza Armada Permanente, o sus piezas o componentes, se le sancionará con:

I. – II. (...)

- Se impondrá 7 a 30 años de prisión y multa de 250 a 2000 veces el valor de la UMA a quienes⁸:
 - a) Participen en la introducción al territorio nacional de forma ilícita y sin la autorización correspondiente, de explosivos reservados para el uso exclusivo de la Fuerza Armada Permanente o sujetos a control, de acuerdo con la Ley Federal.
 - b) Estando obligados a impedir la introducción de explosivos al país, dado su carácter de persona servidora pública no lo hagan.
 - c) Enajenen en la venta, adquieran o comercialicen explosivos que hayan sido introducidos en el país de forma ilícita y sin la autorización correspondiente, reservados para el uso exclusivo de la Fuerza Armada Permanente o sujetos a control, de acuerdo con la Ley Federal.
 - d) Participen en la venta de explosivos reservados para el uso exclusivo de la Fuerza Armada Permanente o sujetos a control, de acuerdo con la Ley Federal.
- Por introducir o participar en la introducción al territorio nacional, sin los permisos correspondientes, de explosivos que no están reservados para el uso exclusivo de la Fuerza Armada Permanente, se le impondrá **de 6 a 12 años de prisión y multa de 300 UMA⁹.**

Defendemos al Pueblo

III. Prisión de cinco a doce años y multa de sesenta y cinco a doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, cuando se trate de cualquiera de las armas, municiones o cartuchos comprendidos en los incisos c), d), e) y f) del artículo 11 de esta Ley, y

A la persona que posea cualquier cantidad de explosivo sin contar con el permiso correspondiente, se le sancionará con las mismas penas previstas en la fracción III del presente artículo."

⁸ " **Artículo 84.-** Se impondrá de siete a treinta años de prisión y multa de doscientas cincuenta a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización a la persona:

I.- Que participe en la introducción al territorio nacional de forma ilícita y sin la autorización correspondiente, de aditamentos para convertir armas semiautomáticas en automáticas, así como armas, sus partes o componentes, cargadores, municiones, cartuchos, piezas o componentes, explosivos y materiales de los reservados para el uso exclusivo de la Fuerza Armada Permanente o sujetos a control, de acuerdo con esta Ley;
II.- Servidora pública que, estando obligada por sus funciones a impedir la introducción a que se refiere la fracción anterior, no lo haga. Además, se le destituirá del empleo, cargo o comisión y se le inhabilitará para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público;

III.- Que enajene, adquiera o comercialice los objetos a que se refiere la fracción I, y

IV.- Que participe en el comercio ilícito de armas, sus piezas, componentes, municiones, cartuchos, explosivos y materiales de los reservados para el uso exclusivo de la Fuerza Armada Permanente o sujetos a control, de acuerdo con esta Ley."

⁹ " **Artículo 84 Bis.-** A la persona que introduzca o participe en la introducción al territorio nacional, sin los permisos correspondientes, de armas, sus piezas o componentes, cargadores, municiones o cartuchos, artificios, explosivos o sustancias químicas relacionadas, de las que no están reservadas para el uso exclusivo de la Fuerza Armada Permanente, se le impondrá de seis a doce años de prisión y multa de trescientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Las sanciones anteriores se aumentarán hasta en una mitad cuando la persona responsable sea o haya sido servidora pública de alguna corporación policial, integrante de algún servicio privado de seguridad o militar de la Fuerza Armada Permanente.

- A quienes comercialicen o enajenen materiales explosivos, los cuales hayan sido adquiridos sin comprobar su procedencia legal, se les impondrá una pena de 6 a 10 años de prisión y multa de 20 a 500 veces el valor de la UMA.¹⁰
- A los comerciantes que transmitan la propiedad de explosivos ilícitamente, se les sancionará con pena de 7 a 15 años de prisión y multa de 1000 a 2000 veces el valor de la UMA.¹¹
- Por transportar explosivos sin el permiso correspondiente, se sancionará con 4 a 6 años de prisión y multa de 10 a 300 veces el valor de la UMA.
- Conforme al artículo 87, fracciones III y IV, de la Ley Federal se impondrá una pena de un mes a 2 años de prisión y multa de 2 a 100 veces el valor de la UMA a quien:
 - o Tenga legalmente los explosivos, los remita para su transporte a una empresa que no cuente con el permiso correspondiente.
 - o Enajene explosivos, artificios y sustancias químicas relacionadas con explosivos, a negociaciones o personas que no tengan el permiso correspondiente de la Secretaría.

10. Explosivos improvisados

- De conformidad con el artículo 87 Bis, a quien, **transporte**, posea, porte, **comercialice**, transfiera la posesión o haga uso de artefactos

¹⁰ “**Artículo 85.-** Se impondrá una pena de seis a diez años de prisión y multa de veinte a quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, a la persona que comercialice o enajene armas, piezas o componentes y materiales regulados por esta Ley y a aquellas que las adquieran sin comprobar su procedencia legal.”

¹¹ “**Artículo 85 Bis.-** Se impondrá una pena de siete a quince años de prisión y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización:

I.- A las personas que fabriquen o exporten armas, municiones, piezas, componentes, cargadores, cartuchos, artificios o explosivos ilícitamente;

II.- A comerciantes de armas que, sin permiso, transmitan la propiedad de los objetos a que se refiere la fracción I;

(...)”

explosivos improvisados se le impondrá una pena de 15 a treinta años de prisión y de 300 a 1000 veces el valor de la UMA.

- La pena se aumentará hasta dos terceras partes cuando el artefacto sea destinado o utilizado para actividades de la delincuencia organizada.

11. Decomiso:

- El artículo 88 establece que los materiales explosivos y sustancias químicas relacionados con estos, que hayan sido asegurados, previo peritaje, la autoridad correspondiente ordenará a la autoridad que los haya asegurado su inmediata destrucción, ya sea en el lugar donde hayan sido localizados o en aquel que no represente peligro para la población.

De lo anterior, se desprende que, **en términos de los artículos 2 y 3 de la Ley Federal, su aplicación** le corresponde a la persona titular de la Presidencia de la República, a la Secretaría de la Defensa Nacional y a las demás autoridades federales en el ámbito de su competencia.

Además, el ordenamiento facultó a la **Secretaría para llevar el control de todas las armas y explosivos en el país**, mediante el Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos, así como realizar el control y vigilancia de las actividades y operaciones industriales y comerciales que se realicen con explosivos y expedir los permisos específicos que se requieran en las referidas actividades.

Asimismo, ante el incumplimiento de alguna de las disposiciones de la Ley Federal, conforme al artículo 80 Bis, la Secretaría de la Defensa Nacional será la encargada de determinar el monto de las multas, a partir de los supuestos de sanción y los parámetros para su graduación que el mismo ordenamiento prevé y tomando en consideración las siguientes circunstancias:

- La gravedad de la infracción;
- Los daños que se hubieren ocasionado o puedan producirse;
- El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;
- La cantidad, tipo y calibre de las armas, cargadores, municiones y cartuchos, así como de los materiales que regula esta Ley;
- La reincidencia del infractor, y
- La situación socioeconómica del infractor

En ese sentido, es evidente que únicamente las autoridades locales pueden cooperar con las federales en lo que la Ley Federal y su Reglamento les autorice, ello para el debido cumplimiento de ese ordenamiento federal, por ejemplo, expresamente se prevé en el artículo 6 que pueden llevar a cabo campañas educativas permanentes de cultura de paz y desarme que tengan por objeto reducir la posesión, la protección y el uso de armas de cualquier tipo, **así como proveer de información sobre materiales explosivos.**

En esos términos, se colige que –en términos del artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, en relación con lo dispuesto en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos– **la facultad para legislar en materia de explosivos es exclusiva del Congreso de la Unión**, pues en el mencionado ordenamiento federal no se dejó espacio de configuración legislativa a los congresos locales en esa materia.

Bajo esa lógica, el Poder Reformador de la Constitución privó a las entidades federativas de la posibilidad de legislar en materia de explosivos, precisamente porque la Constitución General facultó al Congreso de la Unión para legislar sobre ese ámbito, justamente para contar con una regulación uniforme en todo el país.

Sobre esas bases, se estima que el Congreso del estado de Tlaxcala legisló en una materia en la que carece de competencia, pues en la norma impugnada estableció sanciones por transportar materiales explosivos en vehículos particulares o expendan dichos materiales en lugares no autorizados.

De la configuración normativa de las disposiciones impugnadas se advierte que la legislatura local sanciona el transporte en vehículos privados y la venta en lugares no autorizados de materiales explosivos, imponiendo diversas infracciones respecto a si fue la primera vez o si se trata de reincidencia; sin embargo, mencionada legislación corresponde al ámbito competencial del Congreso de la Unión, lo anterior porque es la legislatura federal quien se encuentra facultada para regular sobre explosivos, atribución ejercitada y plasmada en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, ordenamiento en el que ya se establece una regulación sobre las conductas a sancionar y sus respectivas sanciones.

Es decir, en la Ley Federal se regulan prohibiciones y lo que se encuentra permitido en materia de explosivo, esto es, las actividades industriales y comerciales relacionadas con explosivos, su fabricación, compraventa, donación o permuta,

transportación y reparación, **siempre que las personas físicas y morales cuenten con los permisos correspondientes** y se sujeten a las disposiciones que dicte la Secretaría —cuando dichos materiales no sean reservados al uso exclusivo de la Fuerza Armada Permanente—.

También se permite realizar actividades industriales y comerciales de explosivos que sean para el uso exclusivo de la Armada de México, siempre que se sujeten a las disposiciones de la Secretaría de Marina.

No obstante, se establece una prohibición **absoluta sobre la manufactura, posesión, portación, transporte y empleo de cualquier artefacto explosivo improvisado o medio o dispositivo tecnológico para su activación.**

En consecuencia, la regulación sobre las sanciones a imponer no sólo por la venta y transportación de explosivos, sino por todas las actividades relacionadas con esos materiales le corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión, y la individualización de las sanciones a la Secretaría, y no así al Congreso local, ni mucho menos que éste último habilite a una autoridad municipal para sancionar al respecto.

Adicionalmente, el artículo 52, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amaxac de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2026 rompe con la armonía del régimen en materia de explosivos previsto en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, porque:

- **Sanciona de forma absoluta** la actividad de transporte de explosivos en vehículos privados, con lo cual el Congreso local perdió de vista que dicha actividad está permitida bajo ciertas condiciones.
- El legislador tlaxcalteca estableció una sanción que únicamente le corresponde legislar al Congreso de la Unión, y autorizó indebidamente a las autoridades locales su individualización, lo cual es competencia de la Secretaría de la Defensa Nacional.
- Sanciona supuestos permitidos por la propia Ley Federal, como lo es la hipótesis prevista en el artículo 60 de dicho ordenamiento, en que se permite el transporte de materiales explosivos siempre que se cuente con el permiso correspondiente.

- Sanciona la actividad de expender materiales explosivos en lugares no autorizados, a pesar de que existen infracciones establecidas en el ordenamiento federal de la materia.
- Impone una diversa sanción para cuando el infractor sea reincidente.

Por lo anterior, es posible afirmar que el Congreso local legisló en una materia para la que carece de competencia, pues estableció en las normas impugnadas una prohibición absoluta para transportar explosivos en vehículos privados, así como la posibilidad de comercializar materiales explosivos en lugares no autorizados, supuestos que se encuentran previstos en la Ley Federal de la materia – con ciertos matices –. Consecuentemente, la regulación impugnada no es congruente con el ordenamiento federal; por lo tanto, inobservó el mandato constitucional en comento.

Efectivamente, se recuerda que el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal establece que el Congreso de la Unión es el órgano habilitado para legislar en toda la república sobre explosivos, la cual regirá en el orden federal y en el fuero común; con lo que se excluye la concurrencia de las legislaturas locales para regular en esa materia.

Por tal razón, es evidente que el Congreso local legisló en una materia en la que no se encuentra habilitado por encontrarse vedado por mandato expreso de la Constitución General de la República, al tratarse de una competencia conferida expresamente al Congreso de la Unión.

Se insiste, el Congreso local soslayó aludido mandato constitucional, situación que ocasiona la vulneración del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, según los cuales toda persona debe estar protegida de las actuaciones arbitrarias de las autoridades, en la inteligencia de que estas solamente pueden hacer aquello que la Norma Fundamental y las leyes les faculten.

Bajo indicadas consideraciones se colige que el Congreso local legisló sobre una cuestión en la que se encuentra inhabilitado constitucionalmente para hacerlo, vulnerando el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, pues dicha atribución fue conferida constitucionalmente al Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción X, de la Norma Fundamental.

Esta Comisión accionante estima importante destacar que, en un Estado Constitucional y Democrático como el nuestro, la actividad legislativa debe desarrollarse en todos los casos acorde con lo previsto en la Constitución Federal y las leyes, a fin de que la actuación de toda autoridad se ajuste a los mandatos normativos que les faculden o permitan una determinada actuación.

En ese sentido, no son admisibles aquellas disposiciones que son creadas por autoridades carentes de un marco jurídico habilitante para tal fin, pues aceptar lo contrario sería admitir que una autoridad puede hacer aquello que la Norma Suprema no le permite, en detrimento del derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

En conclusión, el artículo 52, fracciones I y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amaxac de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2026, es inconstitucional porque fue creado por una autoridad legislativa que carece de competencia para expedirla, en consecuencia, transgrede el derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad.

2. Infracción que remite a precepto inaplicable generando incongruencia (artículo 48, fracción X).

En este apartado se demostrará que la norma impugnada es inconstitucional al hacer una remisión a un precepto que no es congruente con lo que pretende sancionar la disposición cuestionada, por lo que su previsión contraviene el derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad en su vertiente de taxatividad aplicable en la materia administrativa sancionadora.

Para ello, primeramente se transcribirá el contenido de la disposición reclamada, a efectos de conocer con precisión su contenido, el cual es:

“Artículo 48. Se sancionará con multa impuesta según las disposiciones de este Capítulo, las siguientes faltas:

I. – IX. (...)

X. Por no refrendar en el tiempo establecido de acuerdo con el artículo 38 fracción IV, de la presente Ley, las licencias de funcionamiento y cédulas de empadronamiento, 4 UMA;

XI. – XII. (...)”

De lo trasunto, es posible advertir que la norma impugnada establece una multa a quienes no refrenden las licencias de funcionamiento y las cédulas de empadronamiento, dentro del tiempo establecido por el artículo 38, fracción IV, de la misma Ley de Ingresos.

Así, para conocer con claridad la conducta a sancionar es necesario saber la temporalidad a la que se refiere el artículo 38, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amaxac de Guerrero, ya que será fuera de ese tiempo en el que se actualizará el supuesto de infracción, cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 38. La administración municipal expedirá las licencias y refrendos para negocios y colocación de anuncios publicitarios, mismas que se deberán solicitar cuando las personas físicas o morales que por sí o por interpósita persona efectúen la apertura del establecimiento de su interés o coloquen u ordenen la colocación de anuncios en bienes del dominio público, susceptibles de mirarse desde la vía pública o lugares de uso común, que anuncien, promuevan o realicen publicidad fonética para la venta de bienes o servicios, respetando la normatividad aplicable emitida por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Secretaría de Medio Ambiente y la Coordinación Municipal de Protección Civil, de acuerdo con la siguiente tarifa:

I. – III. (...)

IV. Para hacer uso de la licencia cuyos giros sea la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, y se efectúe de manera parcial o total en público, se deberán ajustar a las siguientes indicaciones:

- a) Las licencias no serán transferibles ni negociables, aplica para la expedición de licencias y refrendos;*
- b) La licencia no se podrá usar para un giro distinto al que indica la misma, e*
- c) No podrán exceder del horario permitido;”*

Como se observa, el contenido del precepto al que remite la norma reclamada regula las indicaciones a las que deberán de sujetarse las personas que tengan la licencia para la venta de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan dicha actividad, efectuada de manera parcial o total.

En ese sentido, es evidente que la remisión a la que hace la disposición impugnada no es congruente con el sentido de la norma controvertida, ya que regula una cuestión diferente a la conducta que se pretende sancionar, pues no contiene la temporalidad en la que las personas deben refrendar las licencias de funcionamiento ni la cédula de empadronamiento.

En otras palabras, la norma impugnada es inconstitucional debido a que el precepto al que remite no permite conocer la temporalidad fuera de la cual se pueda integrar la conducta a sancionar, es decir, el dispositivo normativo refiere un supuesto que no tiene relación alguna, por lo que resulta imposible la actualización de la conducta infractora.

En este punto, es importante recordar que, conforme al principio de taxatividad, aplicado en la materia administrativa sancionadora, el legislador se encuentra obligado a establecer las 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.

En este caso, este Organismo Nacional estima que el Congreso local al establecer la norma impugnada transgredió el referido principio, ya que la conducta a sancionar no es lo suficientemente inteligible para las autoridades aplicadoras ni para que las y los gobernados conozcan con claridad cuándo se actualizará el supuesto jurídico, lo cual puede generar arbitrariedad en su aplicación.

Así, ante la imprecisión de la norma impugnada al remitir a otro precepto que no es aplicable, ni contiene una temporalidad, genera incertidumbre jurídica para identificar cuál es “la temporalidad” con que se cuenta para refrendar en tiempo las licencias de funcionamiento y las cédulas de empadronamiento, lo que a su vez, también contraviene el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora, pues se insiste en que el gobernado no tendrá certeza plena sobre cuál es la conducta infractora, lo que admite una aplicación discrecional y una imposición arbitraria de la respectiva infracción.

En suma, dado que el artículo 48, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amaxac de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2026 genera inseguridad jurídica al remitir a una disposición que no permite saber cuándo se actualizará el supuesto de sanción, se solicita a ese Alto Tribunal Constitucional declare su invalidez y lo expulse del orden jurídico local.

SEGUNDO. Los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios tlaxcaltecas, para el ejercicio fiscal 2025, señalados en el inciso c) del apartado III del presente escrito de demanda, prevén cobros desproporcionados y diferenciados por la prestación del servicio de asignación de número oficial, que transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, reconocidos en la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumentará que los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios tlaxcaltecas de Acuamanala de Miguel Hidalgo, Amaxac de Guerrero, Cuapiaxtla, Cuaxomulco, El Carmen Tequexquitla y Españita, para el ejercicio fiscal 2026, que prevén tarifas por determinados servicios, se oponen a los principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

Lo anterior, porque los preceptos en combate establecen tarifas diferenciadas por el servicio de asignación del número oficial de los bienes inmuebles en los municipios involucrados, con base al destino del predio, por lo que contravienen el principio de equidad aplicable a los derechos por servicios, según el cual, las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio. En esa tesitura, no debería ser relevante si el bien inmueble está destinado a casa habitación, a industria o comercio, pues lo que se cobra es el servicio de asignación de nomenclatura oficial atendiendo al gasto que le representa al Municipio respectivo.

Adicionalmente, se estima que las tarifas cuestionadas también vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, pues al ser diferenciadas no se conoce cuál es costo real que le representa a cada Municipio el otorgar un número oficial a los inmuebles.

Para llegar a la conclusión anterior, en primer lugar, se explicará de forma breve la naturaleza de las contribuciones denominadas “derechos” y, posteriormente, cómo operan los principios de proporcionalidad y equidad en ese tipo de tributos. Hecho lo anterior, se analizarán en concreto los dispositivos normativos objeto de control constitucional, para así definir si se apartan o no de la Norma Fundamental.

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.¹²

¹²Sentencia 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.

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 particulares¹³.

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

No obstante, atento a la naturaleza de ese tipo de tributos, ese Alto Tribunal ha definido que los principios de justicia tributaria – que se desdoblan en los diversos de proporcionalidad y equidad– **rigen de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos**¹⁴, puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros.

¹³ 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**”.

¹⁴ 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,

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.**¹⁵

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.¹⁶

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

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

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

pág. 41, rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.**”

¹⁵ *Ídem.*

¹⁶ 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.**”

- 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.¹⁷

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.¹⁸

B. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios tlaxcaltecas de Acuamanala de Miguel Hidalgo, Amaxac de Guerrero, Cuapiaxtla, Cuaxomulco, El Carmen Tequexquiltla y Españita, para el ejercicio fiscal 2026, vulneran los principios de proporcionalidad y equidad que rigen a las contribuciones, pues establecen cobros por servicios de asignación de número oficial, cuyas tarifas no son iguales para todas las personas que los reciban.

¹⁷ 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 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.”**

¹⁸ 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.

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

Cobros por el servicio de asignación de número oficial de bienes inmuebles	
Ley de Ingresos	Norma impugnada
Ley de Ingresos del Municipio de Acuamanala de Miguel Hidalgo, para el Ejercicio Fiscal 2026.	Artículo 32. La asignación del número oficial de bienes inmuebles causará derechos de acuerdo con la siguiente tarifa: I. Bienes inmuebles destinados a casa habitación, 1.00 UMA, y II. Tratándose de predios destinados a industrias o comercios, 3.00 UMA.
Ley de Ingresos del Municipio de Amaxac de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2026.	Artículo 21. La asignación del número oficial de bienes inmuebles causará derechos conforme a la siguiente tarifa: I. Bienes inmuebles destinados a casa habitación, 2 UMA; II. Bienes inmuebles destinados a comercios e industrias, 6 UMA; III. Bodegas y naves industriales, 8 UMA, y IV. Fraccionamientos, 10 UMA.
Ley de Ingresos del Municipio de Cuapixtla, para el Ejercicio Fiscal 2026.	Artículo 29. La asignación del número oficial de bienes inmuebles causará derechos de acuerdo con la siguiente tarifa: I. Bienes inmuebles destinados a casa habitación, 1.90 UMA, y II. Tratándose de predios destinados a fraccionamientos, industrias, comercios o servicios, 2.90 UMA.
Ley de Ingresos del Municipio de Cuaxomulco, para el Ejercicio Fiscal 2026.	Artículo 36. La asignación del número oficial de bienes inmuebles causará derechos de acuerdo con la siguiente tarifa: I. Bienes inmuebles destinados a casa habitación, 2.06 UMA, y II. Tratándose de predios destinados a industrias o comercios, 4.5 UMA
Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, para	Artículo 29. La asignación del número oficial de bienes inmuebles, causará derechos de acuerdo con la siguiente tarifa: I. En las zonas urbanas de la cabecera municipal, 3 UMA;

el Ejercicio Fiscal 2026.	II. En las demás localidades, 2.06 UMA, y III. Tratándose de fraccionamientos o predios destinados a industria, comercios y servicios, 5.50 UMA.
Ley de Ingresos del Municipio de Españita, para el Ejercicio Fiscal 2026.	Artículo 31. La asignación del número oficial de bienes inmuebles, causará derechos de acuerdo con la siguiente: TARIFA I. Bienes inmuebles destinados a casa habitación, 1.20 UMA, y II. Tratándose de predios destinados a industrias o comercios, 2.30 UMA.

Tal como se advierte, las disposiciones en estudio establecen que causaran derechos la asignación de número oficial de los inmuebles que se ubiquen en los municipios involucrados, cuyas tarifas son diferenciadas, dependiendo del destino que se le dé al inmueble.

Es decir, el tributo controvertido individualiza las tarifas en razón del destino que se le dé al inmueble que se solicitará se le asigne un número oficial.

No obstante, conforme al parámetro de regularidad constitucional previamente expuesto, esta Comisión Accionante advierte que las disposiciones normativas controvertidas establecen una contribución que se enmarca en la categoría de **derechos por servicios**.

Dicho presupuesto exige el estudio de las normas impugnadas a la luz de los principios de justicia tributaria, según los cuales, para la determinación de la cuota por ese concepto, debe tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado su ejecución o prestación, por lo cual, la tarifa deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

De tal suerte que, para que las cuotas o tarifas sean constitucionales, por un lado se debe garantizar sean proporcionales, esto es, que los cobros sean acordes al costo que le representa al ente estatal la prestación de los servicios públicos y, por el otro, que sean equitativas, es decir, que sean fijas e iguales para todos los que reciben el mismo servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce comúnmente 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.

De acuerdo con lo expuesto, las cuotas por los servicios brindados, **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**, 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 con una base objetiva y razonable**.

En concreto, este Organismo Nacional considera que las normas impugnadas contienen cuotas que se alejan de los principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones aplicables al pago de derechos por servicios, en virtud de que cobran de forma diferenciada la asignación de número oficial en razón del destino que se le dé al inmueble que será numerado, lo que resulta **irrazonable, a pesar de que se trata exactamente del mismo servicio**.

En ese sentido, es claro que las normas tampoco respetan el principio de equidad tributaria, según el cual, tratándose del pago de derechos por servicios, el monto debe ser igual a todas las personas.

Para evidenciar lo anterior, conviene referir que el Congreso local previó en los preceptos controvertidos **montos distintos** por el mismo servicio (asignación de número oficial a los inmuebles que se encuentren en los municipios involucrados) que deberán enterar las personas solicitantes, con base a las siguientes categorías:

1. Inmuebles destinados a casa habitación;
2. Predios destinados a industrias, comercios o servicios.
3. Fraccionamientos (en algunos casos)
4. Bodegas y naves industriales (para el caso del Municipio de Amaxac de Guerrero)

De lo expuesto, se colige que el cobro por el servicio de asignación de número oficial brindado por los Municipios correspondiente es **distinto atendiendo al destino que tenga el inmueble al que se le asigne la nomenclatura oficial**.

Así, es claro que los artículos combatidos admiten se paguen cuotas diversas por un mismo servicio, pues cuando las personas soliciten la asignación de un número oficial de un inmueble destinado a casa habitación o de vivienda deberán cubrir una tarifa, mientras que en los casos en que el predio sea destinado a fraccionamiento, comercio, industria o servicio, e incluso sean bodegas o naves de comercio se deberá satisfacer otra cuota; advirtiéndose notaria diferencia, que carece de justificación constitucional ya que la distinción sólo se basa en el destino que se le dé al inmueble, a pesar de que se trata del mismo servicio.

Además, se resalta que el destino que se le dé al inmueble al cual se le asigne un número oficial en nada debería ser trascendental para el cobro de ese servicio, pues la nomenclatura es igual para todos los predios, con independencia de su destino.

Lo anterior refleja dos consecuencias: la primera, confirma que las cuotas impugnadas no atienden realmente a los costos que le presentan al Estado la prestación del servicio, pues no es lógico que, por el mismo servicio prestado (asignación de número oficial), para un sector se imponga una cuota y diversa a otro sector. Debe insistirse en que se trata del mismo servicio, siendo este el único parámetro válido para fijar la cuota, sin importar la situación, destino o calidad del inmueble que se le asignará un número oficial, por lo que esta situación corrobora que la tarifa fue establecida arbitrariamente.

Es decir, a juicio de esta Comisión Nacional las normas impugnadas vulneran el principio constitucional de proporcionalidad tributaria, pues la diferencia de los cobros refleja que esta no representa el costo que le genera al Estado la prestación del servicio¹⁹.

En segundo lugar, se demuestra la transgresión al principio de equidad tributaria, pues se reitera que por un mismo servicio —asignación de número oficial— se pagarán cuotas diferentes en razón del destino que tenga o se le dé al inmueble a enumerar; además, con el establecimiento de montos distintos entre inmuebles casa habitación o vivienda y los destinados a comercio, industria o servicios, se da un trato diferenciado injustificado en perjuicio de los segundos, pues deberán pagar más por un mismo servicio con relación a los primeros.

¹⁹ Tal como lo resolvió esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 32/2025, bajo la ponencia del Ministro Giovanni Azael Figueroa Mejía, discutida en sesión ordinaria del 21 de octubre de 2025.

En ese sentido, es indiscutible que los preceptos combatidos de las leyes de ingresos de los municipios tlaxcaltecas de Acuamanala de Miguel Hidalgo, Amaxac de Guerrero, Cuapiaxtla, Cuaxomulco, El Carmen Tequexquitla y España, para el ejercicio fiscal 2026, por un lado establecen una tarifa que contraviene el principio de proporcionalidad en las contribuciones y, por el otro, vulneran el principio de equidad tributaria en tanto prevén tarifas distintas sobre un mismo servicio, lo que, además, brinda un trato diferenciado sin justificación.

Se insiste, a juicio de esta Comisión Nacional, los preceptos controvertidos otorgan un trato diferenciado que carece de objetividad, razonabilidad y base constitucional, pues se trata del mismo servicio (asignación de número oficial); pues se trata de una tarifa que responde a la mera asignación de número oficial, por lo que debe tener el mismo costo para todas las personas solicitantes, con independencia del destino que tengan sus inmuebles, pues en esencia se trata de idéntico servicio.

En conclusión, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que las normas impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios tlaxcaltecas de Acuamanala de Miguel Hidalgo, Amaxac de Guerrero, Cuapiaxtla, Cuaxomulco, El Carmen Tequexquitla y España, para el ejercicio fiscal 2026, son contrarias a la Constitución Federal por las razones ya expuestas, por lo cual, lo procedente es que ese Máximo Tribunal del país declare su invalidez y las expulse del sistema jurídico de esa entidad.

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a Ma. 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 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.

Defendemos al Pueblo

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 inconveniencia de las normas impugnadas.

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

PROTESTO LO NECESARIO

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



CVA