

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 20/2019, así como el Voto Concurrente del señor Ministro José Fernando Franco González Salas.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2019.
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIA ADJUNTA: BRENDA MONTESINOS SOLANO

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve.

VISTOS, para resolver los autos relativos a la **Acción de Inconstitucionalidad 20/2019**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la demanda. Por oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintiocho de enero de dos mil diecinueve, **Luis Raúl González Pérez**, Presidente de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicita la invalidez de las normas que se precisan, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se señalan:

Autoridad emisora de la norma impugnada:

- Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

Autoridad promulgadora de la norma impugnada:

- Gobernador Constitucional del Estado de Tlaxcala.

Normas impugnadas:	Fecha de publicación:
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 64 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, expedida mediante Decreto 59. • Artículo 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepetitla de Lardizábal, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, expedida mediante Decreto 62. • Artículo 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, expedida mediante Decreto 66. • Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, expedida mediante Decreto 67. • Artículo 63, fracción II, incisos a), b), c) y e) y 65 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, expedida mediante Decreto 52. 	<ul style="list-style-type: none"> • Publicada en el Periódico Oficial 7, Extraordinario del Estado de Tlaxcala el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho. • Publicada en el Periódico Oficial 10, Extraordinario del Estado de Tlaxcala el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho. • Publicada en el Periódico Oficial 14, Extraordinario del Estado de Tlaxcala el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho. • Publicada en el Periódico Oficial 15, Extraordinario del Estado de Tlaxcala el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho. • Publicada en el Periódico Oficial 1, Extraordinario del Estado de Tlaxcala el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho.

SEGUNDO. Conceptos de invalidez. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:

PRIMERO. Las normas que establecen las tarifas mediante las cuales se causarán y pagarán los servicios de alumbrado público, al establecer la contribución por el “derecho” municipal de servicio de alumbrado público, tomando como base el consumo de energía eléctrica de cada usuario o, en su caso, al no precisar la base gravable, se traducen en una vulneración al derecho humano de seguridad jurídica, así como una violación a los principios de legalidad y proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal y, consecuentemente, de los diversos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- Las prerrogativas en comento, implican necesariamente que el acto creador de la norma deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado de la función legislativa. Cuando una autoridad carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica del gobernado, se instituye como una violación al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.
- El artículo 31, fracción IV, constitucional consagra los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad que debe observar el legislador al establecer una contribución y que deberá contener las características de sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago. No obstante, dependiendo del tipo de tributo, el legislador podrá presentarlos de distinta forma, pero no podrá desnaturalizarlos de su esencia.
- En las contribuciones denominadas “derechos”, el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público; en contraste, en el caso de los impuestos, el hecho imponible está constituido por hechos o actos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público como tal, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.
- El hecho imponible, al referirse a la capacidad contributiva del sujeto pasivo que lo actualiza, requiere de un elemento adicional para que se respete el derecho humano a la proporcionalidad tributaria, que es la congruencia entre éste y la cuantificación de su magnitud, función esta última que le corresponde al elemento tributario conocido como base imponible.
- Asimismo, la exigencia de congruencia entre hecho imponible y la base gravable, también es una cuestión de lógica interna de los tributos, pues de lo contrario existirá imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar tal hecho o acto.
- Atento a lo anterior, las normas impugnadas vulneran los derechos fundamentales a la seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, ya que establecen una contribución formalmente denominada “derecho”, que no guarda la congruencia necesaria que debe existir entre el hecho imponible —servicio de alumbrado público— y la base —consumo de energía eléctrica— y, por tanto, se afecta a los gobernados con base en una potestad tributaria que carece de sustento constitucional, puesto que la naturaleza material de la contribución, se identifica en realidad con un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica.

Vulneración al principio de legalidad tributaria.

- El legislador del Estado de Tlaxcala al establecer la tarifa a pagar por el concepto de derecho por el servicio de alumbrado público en el Municipio de Huamantla, inobservó el principio de legalidad tributaria, al no haber fijado la base imponible por el citado derecho, dejándolo a discrecionalidad de la autoridad municipal exactora, lo que se traduce en una incertidumbre para los sujetos obligados.
- Ante ello, las personas sujetas al referido derecho no se encuentran en posibilidad de conocer con certeza la base gravable, máxime que no puede considerarse que el establecimiento de dicho elemento esencial de los derechos por servicios de alumbrado público sean de tan alta especificidad técnica que ameriten la delegación aludida.

Determinación de los derechos por el servicio de alumbrado público con base en el consumo de energía eléctrica.

- Realizada la especificación respecto a las normas impugnadas, los argumentos que sostienen la invalidez de las normas correspondientes a los Municipios de Chiautempan, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Tepetitla de Lardizábal y Santa Cruz Quilehtla, todos del Estado de Tlaxcala; de cuyos preceptos legales se desprende que los elementos del “derecho” que deben cubrirse por concepto de alumbrado público son los siguientes:

- **Sujetos:** Los consumidores de la energía eléctrica.
 - **Objeto:** La prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes de los Municipios.
 - **Tasa:** 6.5% y 2.0% en razón del consumo que se genere de energía eléctrica.
 - **Base:** El consumo de energía eléctrica.
 - **Época de pago:** Deberá ser cobrado en el recibo expedido por la Comisión Federal de Electricidad.
- Los preceptos establecen una contribución por la prestación de un servicio público, para los habitantes de diversos municipios, a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo objeto o hecho imponible, lo constituye el servicio de **alumbrado público**; sin embargo, su base gravable es el consumo total de energía eléctrica por parte de los contribuyentes, lo que no guarda congruencia con el objeto supuesto, en virtud de que el costo para la autoridad por brindar este servicio no tiene relación con el consumo de energía eléctrica de los usuarios.
 - Es decir, el legislador de Tlaxcala pretende cobrar un impuesto por el consumo de energía eléctrica de cada persona, haciéndolo pasar como una contribución denominada “derecho”, afectando la esfera jurídica de los gobernados sin fundamento constitucional alguno y de forma desproporcionada e injustificada, puesto que la referida autoridad legislativa carece de sustento constitucional para imponer dicha medida tributaria.
 - Así, la base imponible se encuentra relacionada con un hecho que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto o situación ajenos a la actividad de éste y que, en el caso, consiste en dicho consumo de energía.
 - Como se expuso previamente, el conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que denota la base, se resuelve en favor del contemplado en la base, pues es el que servirá para el cálculo del tributo que, para el caso concreto de los diversos municipios del Estado de Tlaxcala, se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya dicho consumo.
 - Debe precisarse que si bien, el artículo 115 de la Constitución Federal prevé que el Municipio tendrá a su cargo la prestación del servicio público de alumbrado, así como la capacidad de recaudar contribuciones relacionadas con los servicios que le corresponde brindar, dicho precepto no implica una habilitación constitucional a los municipios para cobrar impuestos por el consumo de energía eléctrica. Al contrario, dicho precepto constitucional debe ser interpretado de forma armónica y sistemática con el diverso 73, fracción XXIX, numeral 5°, inciso a), de la propia Norma Fundamental.
 - En este orden de ideas, de la interpretación armónica de los citados preceptos constitucionales, se llega a la conclusión de que no existe una habilitación para que las Entidades Federativas, en favor de los municipios, establezcan un impuesto sobre la energía eléctrica, contrario a esto, las normas impugnadas al conformar la base de la contribución, están estableciendo un impuesto por la energía eléctrica consumida y no un derecho por el alumbrado público.
 - Estos criterios han sido hechos patentes por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 23/2005, 18/2018 y 27/2018. Asimismo, al resolver las acciones de inconstitucionalidad, 23/2006, 22/2012, 9/2013, el Pleno de ese Alto Tribunal, declaró la invalidez de diversos artículos **por denominar a la contribución ‘derecho’, cuando materialmente se trataba de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica.**
 - Por lo anterior, se trata de una actuación arbitraria de autoridad, por lo que Legislador del Estado de Tlaxcala incumple con la obligación constitucional consistente en promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos a la seguridad jurídica y proporcionalidad en las contribuciones.
- SEGUNDO.** Las normas impugnadas establecen un cobro excesivo y desproporcional por la expedición de reproducciones de información pública, por tanto, vulneran el ejercicio del derecho humano de acceso a la información, así como al principio de gratuidad que rige a esta materia, contemplado en el artículo 6°, apartado A, fracción III de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Las disposiciones impugnadas de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, para el ejercicio fiscal 2019, del estado de Tlaxcala, que establecen el pago de un derecho por la reproducción de información y documentos solicitados, con cobros que oscilan entre los \$5.06 (cinco

pesos seis centavos, moneda nacional), hasta los \$138.56 (ciento treinta y ocho pesos, cincuenta y seis centavos, moneda nacional), por copia simple o por entrega de archivos en medios magnéticos o electrónicos, implica una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública.

- El legislador local estableció costos por la búsqueda de la información *per se*, así como por la reproducción de la información que varían desde 0.06 UMA (unidad de medida y actualización) hasta 1.64 UMA (unidad de medida y actualización), por cada hoja utilizada, lo que en pesos se traduce cobros entre los \$5.06 hasta los \$138.56, por la entrega de la información solicitada. El valor de una UMA para el año dos mil diecinueve es de \$84.49 (ochenta y cuatro pesos cuarenta y nueve centavos, moneda nacional).

Asimismo, las disposiciones impugnadas hacen una distinción injustificada entre copias simples o impresiones, así como en el caso de entregarse a través de medios magnéticos o electrónicos.

- Dichas cantidades no se justifican, pues de ninguna forma puede considerarse que ese sea el costo de los materiales utilizados para la reproducción de la información solicitada e incluso que la búsqueda en sí misma represente una erogación para las personas solicitantes.
- La protección al derecho humano de acceso a la información, que se reconoce en el artículo 6° de la Constitución Federal, se rige por los principios y bases contenidos en el propio precepto constitucional dentro de los cuales se destaca el principio de gratuidad.
- Debe enfatizarse que el principio de gratuidad rige la materia de acceso a la información pública e implica que el ejercicio de esta prerrogativa debe realizarse sin entregar a cambio contraprestación alguna, salvo el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción, cuando en su caso sea procedente, justificado y proporcional. Atento a lo anterior, de un ejercicio de contraste entre lo dispuesto por la Constitución, con relación a los principios que rigen el derecho de acceso a la información y lo que se infiere del artículo impugnado, se puede advertir un distanciamiento del principio de gratuidad que rige el ejercicio de este derecho.
- La exclusión del cobro por el ejercicio del derecho de acceso a la información responde a que el principio de gratuidad que rige la materia no permite un cobro *per se* por la solicitud de información, sino que, la posibilidad de erogaciones responde a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que llegan a suscitarse, en consecuencia, el legislador local al establecer un costo por la simple búsqueda de \$84.49 (una UMA) perdió de vista el principio y el derecho antes señalados.
- Aunado a ello, las normas impugnadas al establecer las tarifas de \$5.06 (0.06 UMA), por copia simple; \$21.12 (0.25 UMA) por una hoja impresa; y \$138.56 (1.64 UMA), por la entrega de archivos en medios magnéticos o electrónicos, de ninguna manera corresponde al costo de los materiales empleados para su reproducción.
- En ese sentido, resulta claro que se configura una transgresión al ejercicio pleno del derecho de acceso a la información consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que el efecto de las normas impugnadas consiste en obstaculizar el ejercicio de dicho derecho.
- Estas consideraciones fueron desarrolladas por el Congreso de la Unión, al expedir la Ley Reglamentaria del artículo 6° de la Constitución Federal, que dio origen a Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como se advierte en sus antecedentes legislativos, en que se señaló que **sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas.**
- Además, el legislador dispuso que la información debe ser entregada sin costo, cuando el solicitante proporcione el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información, o cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples.
- Las normas que se impugnan establecen una variación en los montos de acuerdo a sí se tratan de copias simples o impresiones, es decir, si el contenido de la información se obtiene de un proceso de fotocopiado, la persona peticionaria deberá pagar una cantidad menor por cada hoja solicitada, pero si la información solicitada es impresa, deberá pagar una cantidad mayor por cada hoja que resulte.

- En consecuencia, las referidas disposiciones carecen de una base razonable, pues el costo comercial de las hojas de papel no varía de forma tan exponencial a partir del medio por el cual se obtuvieron.
- Derivado de lo anterior, las normas impugnadas, al imponer cobros tan elevados por la búsqueda y la reproducción de esa información, tiene por efecto el desincentivar a las personas de que ejerzan su derecho humano de acceso a la información en un plano de igualdad, por la erogación que les causaría.
- Asimismo, las normas impugnadas tienen un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico. Al realizar cobros injustificados por solicitudes de información, toda vez que, unos de los sujetos destinatarios de la norma podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que la norma termina teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

Cuestiones relativas a los efectos.

- Solicita que de ser tildadas de inconstitucionales las disposiciones normativas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, y que en los efectos de la sentencia relativa se precisen efectos vinculatorios hacia el futuro al órgano legislativo del Estado de Tlaxcala para que se abstenga de legislar en el mismo sentido.

TERCERO. Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó:¹

- Formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, bajo el número de expediente **20/2019**.
- Por razón de turno, designar al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor en el procedimiento.

Por su parte, mediante diverso acuerdo de esa misma fecha, el Ministro Instructor determinó:²

- Tener por presentada al promovente con la personalidad que se ostenta y admitir a trámite la acción hecha valer.
- Tener por designados autorizados y delegados, señalando domicilio para oír y recibir notificaciones y ofrecidas como prueba las documentales que señala.
- Dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala como órganos que, respectivamente, emitieron y promulgaron las normas impugnadas, a fin de que rindieran sus correspondientes informes.
- Requerir al Congreso del Estado, por conducto de quien legalmente lo representa, para que al rendir el informe solicitado envíe a este Alto Tribunal copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma impugnada.
- Requerir al Poder Ejecutivo del Estado que al rendir el informe solicitado envíe a este Alto Tribunal el ejemplar del Periódico Oficial del Estado en el que se publicó la norma controvertida.
- Dar vista a la Fiscalía General de la República para que formule pedimento.

CUARTO. Informe del Poder Legislativo de Tlaxcala. El Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, a través de la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de Tlaxcala, rindió su respectivo informe el cuatro de marzo de dos mil diecinueve,³ el Ministro Instructor tuvo por presentado el informe mediante proveído de seis de marzo de dos mil diecinueve.

En el informe del Poder Legislativo se señaló, la actualización de la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria; en relación con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal; ya que argumentó que el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no cuenta con facultad alguna prevista en una norma general o reglamentaria para instar la presente acción de inconstitucionalidad, correspondiéndole en todo caso al Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales quien tiene la legitimación para realizar la impugnación de normas en materia de transparencia y acceso a la información pública.

¹ Cuaderno de la Acción de Inconstitucionalidad 20/2019, foja 65.

² *Ibidem*, fojas 66 a 69.

³ *Ibidem*, fojas 111 a 131.

Al dar contestación a los conceptos de invalidez, el Poder Legislativo, esencialmente, manifestó que deben declararse inatendibles e inoperantes los conceptos vertidos por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ya que es obligación de los ciudadanos contribuir de manera equitativa y proporcional con el gasto público del Estado a través de las contribuciones que se encuentren establecidas en la Ley, las cuales deben ser pagadas por las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista en la norma, de ahí que, resulta que el precepto impugnado contiene una contribución de los denominados derechos y no así un impuesto.

Refiere que ello es así, porque el derecho de alumbrado público se trata de un servicio con carácter universal dirigido a los habitantes del Municipio, toda vez que es una especie de contribución que tiene su origen en la recepción por parte de todos los particulares derivada de una actividad del Municipio, por la cual, se genera una obligación de pago.

Así, al quedar fijada la base imponible para calcular la contribución correspondiente al pago del derecho de alumbrado público, conforme al costo global generado por la prestación del servicio otorgado por el ente público (Municipio), se trata de un derecho y no de un impuesto.

Lo anterior se sostiene, pues los artículos impugnados establecen que la tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público, será la que resulte de dividir el costo generado en el Municipio por la prestación de este servicio, **entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad**; de ahí que, la base del tributo está relacionada con un hecho imponible que sí responde a una actividad del ente público, a saber, la prestación del servicio señalado.

Así, se establece que el pago de la contribución se calcula con referencia a la base, por lo que, el pago se liquidará dividiendo el costo global del servicio de alumbrado público entre el número de usuarios referidos.

Finalmente señala que, contrario a lo que aduce la accionante, no se invade la esfera de atribuciones de la Federación prevista en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a) y 115, fracciones III y IV de la Constitución Federal, pues como ya se ha expuesto, las porciones normativas controvertidas no imponen un tributo a la energía eléctrica, sino un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público que realiza el Municipio, extremo que fija la competencia a favor de la legislatura local para regular esa figura recaudatoria.

Explica que si bien existen criterios definidos por este Alto Tribunal, sobre la inconstitucionalidad del derecho de alumbrado público, lo cierto es que fueron emitidos respecto de normas tributarias que establecían su cálculo con base en el consumo de energía eléctrica de cada uno de los habitantes, lo que en la especie no acontece, pues de la lectura de las porciones normativas controvertidas, se desprende que la base es el costo general por la prestación del servicio de alumbrado público en el Municipio, a efecto de obtener la tarifa (importe) que se traduce en el resultado de dividir el monto correspondiente a la base (costo global del servicio) entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad.

A efecto de corroborar su dicho cita lo resuelto por el Tribunal Pleno, en sesión de veinticinco de junio de dos mil siete, en la acción de inconstitucionalidad 15/2007.

QUINTO. Informe del Poder Ejecutivo de Tlaxcala. El Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, a través del Consejero Jurídico y Representante Legal del Gobernador del Estado de Tlaxcala, rindió el respectivo informe, en el que envió cinco ejemplares del Periódico Oficial del Estado en el que se publicaron las normas controvertidas.⁴

En el informe referente, únicamente hizo valer la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria, en relación con el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Federal al considerar que el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no tiene legitimidad para impugnar cualquier norma, sino solamente las relacionadas con el desarrollo de sus atribuciones en materia de derechos humanos pero no la reclamación por violación a los principios en materia tributaria, es decir, no tiene atribución para impugnar o combatir temas de impuestos y contribuciones, tal y como se actualiza en la presente acción de inconstitucionalidad.

Mediante proveído de veintidós de marzo de dos mil diecinueve, el Ministro instructor tuvo por presentado el informe y, por desahogados los requerimientos que le fueron formulados en el proveído de treinta y uno de enero de dos mil diecinueve.⁵

SEXTO. Alegatos y cierre de instrucción. Por escrito presentado el cuatro de abril de dos mil diecinueve, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través del Delegado que designó, formuló alegatos; los cuales fueron acordados mediante proveído de ocho de abril siguiente.

⁴ *Ibidem*, fojas 650 a 655.

⁵ *Ibidem*, fojas 713 a 715.

Asimismo, una vez que fueron recibidos los informes y alegatos de las partes, en ese mismo proveído, se decretó el cierre de instrucción, a efecto de elaborar el proyecto de resolución respectivo.⁶

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver 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 y 11 fracción V, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible vulneración a diversos principios constitucionales por parte de las leyes municipales discutidas, aprobadas y promulgadas por los poderes ejecutivo y legislativo locales.

SEGUNDO. Oportunidad. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Como se precisó en el considerando anterior, en la acción de inconstitucionalidad cuyo estudio nos ocupa se impugnan disposiciones de la Ley de Ingresos de los Municipios de Chiautempan, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Tepetitla de Lardizábal, Huamantla, Santa Cruz y Quilehtla, todos del Estado de Tlaxcala, publicadas en el Periódico Oficial de esa entidad, mediante decretos 52, 59, 62, 66 y 67, respectivamente, el viernes veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho.

En consecuencia, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el **sábado veintinueve de diciembre de dos mil dieciocho** y concluyó el **domingo veintisiete de enero de dos mil diecinueve**.

Así, atendiendo a que **el último día del plazo fue inhábil**, y la acción de inconstitucionalidad **fué presentada el primer día hábil siguiente**; esto fue el **lunes veintiocho de enero de dos mil diecinueve** ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe estimarse que resulta **oportuna**.⁷

TERCERO. Legitimación. A continuación, se procede a analizar la legitimación del promovente, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

En lo que interesa, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal⁸ dispone, sustancialmente, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para instar acción de inconstitucionalidad en contra de, entre otras, normas emitidas por las legislaturas estatales, cuando se alegue la transgresión de los derechos humanos consagrados en la propia Carta Magna y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

En este sentido, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su Reglamento Interno, corresponde al Presidente de la referida Comisión su representación legal, por lo que, si quien suscribe el escrito inicial de la presente acción es Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo por parte del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, dicho funcionario está facultado para promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales como ocurre en la especie.

En efecto, en el caso se plantea la incompatibilidad de las Leyes de Ingresos correspondientes a diversos municipios del Estado de Tlaxcala con la Constitución General y tratados internacionales, por estimar que se violan los derechos a la seguridad jurídica, legalidad, igualdad, de acceso a la información, la obligación del Estado de respetar, promover, proteger y garantizar derechos humanos, así como los principios de proporcionalidad en materia fiscal y de gratuidad en el acceso a la información.

Aunado a ello, si se tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad **es un análisis en abstracto**, inclusive previo a la aplicación de las normas correspondientes, es inconcuso que tratándose de normas respecto de las que se alega invasión competencial de una autoridad legislativa local a una federal en materia

⁶ *Ibidem*, foja 736.

⁷ *Ibidem*, foja 54 vuelta.

⁸ "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.

(...)"

contributiva, tales cuestiones son justiciables a través de este medio de defensa, en tanto las normas emitidas por autoridades incompetentes podrían implicar, desde luego, violación al artículo 16 constitucional respecto a los requisitos que las autoridades deben observar en relación con los actos de molestia que generan en particulares, dentro de los que se encuentra la competencia para ejecutarlos, legalidad y seguridad jurídica.⁹

No desvirtúa la conclusión anterior lo hecho valer por las autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas, en sus respectivos informes, a saber, el Congreso del Estado señala que el accionante carece de legitimación procesal para impugnar normas de carácter tributario, así como aquellas que guarden relación con el derecho de acceso a la información pública, pues el órgano competente para ello es el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales o su equivalente en el Estado de Tlaxcala; de igual forma el Ejecutivo del Estado afirma que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada únicamente para impugnar normas relacionadas con el desarrollo de sus atribuciones en materia de derechos humanos, pero no las relacionadas con una violación a los principios en materia tributaria, previstos en el artículo 31, fracción IV, de nuestra Carta Magna.

No obstante, el artículo 105, fracción II, inciso g) constitucional establece únicamente como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea parte, sin que establezca otra condición, por lo que, como se adelantó, dicha Comisión sí está legitimada para impugnar normas de carácter tributario o de transparencia y acceso a la información, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como en el caso aconceite.¹⁰

Debe desestimarse también el argumento del Congreso local en el sentido de que la accionante no señala las razones por las que se vulneraría el derecho al mínimo vital, toda vez que, como se advierte de la demanda, no se adujo vulneración a ese derecho.

CUARTO. Causas de improcedencia. El Titular del Poder Ejecutivo así como el Poder Legislativo del Gobierno del Estado de Tlaxcala hicieron valer como única causa de improcedencia, la consistente en que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no cuenta con facultad alguna prevista en una norma legal o reglamentaria para instar la presente acción de inconstitucionalidad, tal y como se precisó en los resultandos Cuarto y Quinto de la presente acción.

Sin embargo, tal planteamiento ya fue abordado en el considerando que antecede, al determinarse que dicho Organismo a través de su Presidente, sí tiene legitimación suficiente para promover la presente acción de inconstitucionalidad, por lo que debe desestimarse lo argumentado por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala.

QUINTO. Análisis del primer concepto de invalidez. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea en su primer concepto de invalidez, en esencia, que las contribuciones respecto al cobro del servicio de alumbrado público previstas en los artículos impugnados no tienen el carácter de derechos, sino de impuestos que gravan el consumo de energía eléctrica, lo cual implica una vulneración a los derechos de seguridad jurídica, legalidad y al principio de proporcionalidad que rige en materia fiscal.

Refiere que ello es así, pues si bien los preceptos señalan que se cobrará un “derecho” cuyo hecho imponible lo constituye el servicio de alumbrado público, su base gravable es el consumo total de energía eléctrica por parte de los contribuyentes, lo que no guarda congruencia con el objeto toda vez que el costo para el Municipio para brindar ese servicio no tiene relación alguna con el consumo individual de los usuarios.

Señala que si bien el artículo 115 de la Constitución General establece que el municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado público, así como la capacidad de recaudar contribuciones relacionadas con los servicios que le corresponde brindar, ello no implica una habilitación constitucional a los Estados para

⁹ Resulta aplicable la tesis P./J. 31/2011, de rubro y texto: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011).** Si bien es cierto que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Suprema, lo que implica que se promueven para preservar de modo directo y único la supremacía constitucional, por lo que sólo los derechos fundamentales previstos por la Constitución pueden servir de parámetro de control en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos de protección de los derechos humanos, también lo es que, al no existir un catálogo de derechos fundamentales tutelados por la Constitución General de la República a los que deban ceñirse dichos organismos al promover acciones de inconstitucionalidad, **todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución pueden invocarse como violados, sin que proceda hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esta vía,** de modo que los organismos de protección de los derechos humanos también pueden denunciar violaciones al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, con lo que es dable construir un argumento de violación constitucional por incompatibilidad de una norma con un tratado internacional sobre derechos humanos.” Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIV, Agosto de 2011; Pág. 870. P./J. 31/2011 .

¹⁰ Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, por mayoría de seis votos, en el tema de legitimación, en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho.

establecer contribuciones municipales sobre el consumo de energía eléctrica y, en todo caso, tal precepto debe interpretarse armónicamente con el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a) constitucional, que otorga esa facultad al Congreso de la Unión.

A efecto de analizar la cuestión planteada, es necesario conocer el contenido de los artículos 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), y 115, fracciones III, inciso b) y IV, inciso c), de la Constitución General que disponen lo siguiente:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX. Para establecer contribuciones:

[...]

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

[...]

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

[...]

b) Alumbrado público.

[...]

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

[...]

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

[...]

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

[...]

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

[...]

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

[...]”.

De los citados preceptos se desprende que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica y que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el de alumbrado público. Asimismo, los municipios tienen derecho a recibir los ingresos derivados

de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esta fuente normativa, es facultad de las legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.

En este sentido, le corresponde a las legislaturas de los Estados fijar las contribuciones que correspondan a los municipios por concepto de los servicios que deben prestar y éstos pueden, como consecuencia de esa atribución, realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.

En congruencia con lo anterior, para determinar si los artículos impugnados resultan constitucionales o no, es necesario establecer claramente la naturaleza de la contribución que prevé, es decir, debe precisarse si se trata de una contribución de las previstas por el artículo 73 de la Constitución Federal, tal como lo sostiene la Comisión accionante o si, por el contrario, se trata del establecimiento de un derecho como aduce el Congreso del Estado de Tlaxcala.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución General regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como en el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Este precepto en lo que interesa dispone:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

[...]

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

El citado precepto establece los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, los cuales se señalan a continuación:

- Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
- Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- Sólo se pueden crear mediante ley.
- 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.
- Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

De acuerdo con estas características previstas por la Norma Fundamental se puede válidamente formular un concepto jurídico de contribuciones o tributos que resulte aplicable a todos los niveles de gobierno, que puede definirse como un ingreso de derecho público -normalmente pecuniario- destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza -Federación, Estados o 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.

Una vez fijado el concepto constitucional de contribución o tributo, conviene precisar que éste se conforma de distintas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula. Dichos elementos esenciales de la contribución, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo, son: el sujeto, el hecho imponible, la base imponible, la tasa o tarifa y la época de pago.

En relación con lo anterior, debe decirse que aun cuando el Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, al objeto, a la base, y a la tasa o tarifa, debe entenderse que el término ‘objeto’ se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible y, en particular, a su aspecto objetivo, es decir, a la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.

Al respecto, el artículo 5° del Código Fiscal de la Federación establece:

“Artículo 5°. Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, base, tasa o tarifa. Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal”.

Dichos conceptos pueden explicarse de la manera siguiente:

- a) **Sujeto:** La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.
- b) **Hecho Imponible:** Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria.
El hecho imponible constituye el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. En efecto, el hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.
- c) **Base Imponible:** El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.
- d) **Tasa o Tarifa:** Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.
- e) **Época de Pago:** Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y por tanto debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Ahora bien, aun cuando los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, pues se presentan de manera distinta según el tipo de contribución que se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo.

Asimismo, cabe apuntar que de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución General, tanto la Federación como cada Estado para sí y para sus municipios, tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

Una vez sentadas las bases anteriores, conviene mencionar que a nivel federal el artículo 2° del Código Fiscal de la Federación establece la clasificación de las contribuciones distinguiendo cuatro especies del género contribución, a saber: los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos. Estos conceptos los conceptualiza de la siguiente forma:

“Artículo 2°. Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

IV. **Derechos** son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por **recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público**, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1°.”

Por otra parte, el Código Financiero para el Estado de Tlaxcala en cuanto a los impuestos y derechos como parte de la clasificación de las contribuciones, establece los artículos 9, 10 y 11 lo siguiente:

Artículo 9. Las contribuciones establecidas en este código se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones especiales.

Artículo 10. Los impuestos, son contribuciones con carácter general y obligatorio, que se establecen a cargo de personas físicas y morales, que se encuentren en las situaciones previstas en este Código.

Artículo 11. Son derechos, las contraprestaciones establecidas en las disposiciones legales respectivas, por el uso de bienes de dominio público o **por los servicios que prestan el Estado o los municipios**, en sus funciones de derecho público”.

Asimismo, en relación a la contribución de derechos municipales, la Ley en comento dispone lo siguiente:

“Capítulo III

Derechos por la Prestación de Servicios Municipales

Artículo 216. Los derechos por la prestación de los servicios que otorguen los municipios, se causarán en el momento en que el particular reciba la prestación del servicio, o en el momento en que se origine el gasto que deba ser remunerado por aquél, salvo en el caso de que la disposición que fije el derecho señale algo distinto.

Artículo 217. Son objeto de los derechos que particularmente establezca la Ley de Ingresos Municipal respectiva, la prestación de servicios o la realización de actividades por parte de los municipios, en forma directa o a través de sus organismos públicos descentralizados.

Artículo 218. Serán sujetos de los derechos municipales, las personas que soliciten la prestación de un servicio público o el desarrollo de una actividad y las que resulten beneficiadas o afectadas por las actividades realizadas por los municipios.

Artículo 219. El importe de los derechos deberá ser cubierto, previamente a la prestación del servicio, en la Tesorería Municipal u oficina que corresponda, conforme a las tarifas y cuotas que al efecto señale la Ley de Ingresos del Municipio de que se trate.

Artículo 220. La Ley de Ingresos para los municipios fijará anualmente las tasas o tarifas de los impuestos, los productos y los aprovechamientos, así como los conceptos o cuotas de los servicios por los cuales deberán pagarse derechos municipales”.

Como se desprende de lo anterior, tratándose de las contribuciones denominadas “derechos”, el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público; mientras que en el caso de los impuestos el hecho imponible está constituido por hechos o actos que sin tener una relación directa con la actividad del ente público, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

Cabe señalar que el hecho imponible de las contribuciones reviste un carácter especial entre los componentes que integran el tributo, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además sirve como elemento de identificación del tributo, pues en una situación de normalidad **evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece**. Esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, la segunda representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución.

En este sentido, el hecho imponible otorga efectos jurídicos a la actualización de determinada hipótesis, debido a que la situación, hecho, acto o actividad constituye un reflejo de la capacidad contributiva del sujeto que actualiza la mencionada hipótesis y no una consecuencia jurídica derivada de la voluntad del legislador de manera arbitraria.

Conforme a los anteriores razonamientos, resulta lógico concluir que el hecho imponible, al referirse a la capacidad contributiva del sujeto pasivo que lo actualiza, requiere de un elemento adicional para poder concretar el monto de la obligación tributaria, de manera que se respete el principio de proporcionalidad tributaria en la medida en que exista congruencia entre **el hecho imponible y la cuantificación de su magnitud**, función esta última que le corresponde al elemento tributario conocido como base imponible. La exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de las contribuciones. De lo contrario, **existiría imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula**, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto.

En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base, lógicamente conduce a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse

atendiendo a la base imponible, en el que debe tomarse en cuenta que **la base es el parámetro para determinar el monto que deberá cubrir el sujeto pasivo**, pues es a la medida que representa a la que se aplica la tasa o tarifa y que revela el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador.

Además de lo anterior, con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, lo cierto es que todas ellas deben someterse al **principio de legalidad tributaria y contar con los elementos mínimos para su existencia** pues, inversamente, no serán consideradas dentro del marco de constitucionalidad y, en consecuencia, deberán ser expulsadas del sistema jurídico al que pertenezcan.

En el caso concreto, en el concepto de invalidez que se analiza, la comisión accionante plantea la inconstitucionalidad de distintas Leyes de Ingresos municipales del Estado de Tlaxcala, respecto a la contribución que deriva del servicio de alumbrado público, mismo que resulta fundado conforme a los siguientes razonamientos:

En principio, los artículos impugnados de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Chiautempan, Tepetitla de Lardizábal, Huamantla y Santa Cruz Quilehtla, establecen:

- **Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan.**

“ARTÍCULO 65. El objeto de este derecho es la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público, a los derechos fiscales que se pagan con el carácter de contraprestación por parte de las personas físicas o morales que obtengan un beneficio en sus inmuebles, sea propietario, poseedor, tenedor o beneficiario del mismo, por el uso y aprovechamiento de las luminarias y sus accesorios, y que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público, será la que resulte de dividir el costo originado al Municipio por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad. El resultado que se obtenga, se cobrará individualmente en el recibo que al efecto expida la empresa suministradora de energía eléctrica.

Los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados en la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la tarifa resultante mencionada en el párrafo anterior, conjuntamente con el impuesto predial en el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.

El derecho de cobro por el servicio de alumbrado público, que se causará y deberá pagarse, aplicando el consumo de energía eléctrica de cada usuario, en base a los porcentajes que a continuación se establecen respecto al tipo de consumo de energía eléctrica:

TIPO	TARIFA (por ciento)
Doméstico	6.5
Comercial	6.5
Baja tensión	6.5
Servicio general de alta tensión	2.0
Servicios especiales, voltaje de más de 66 kilovatios (kw)	2.0

El Ayuntamiento celebrará el convenio respectivo con la Comisión Federal de Electricidad para que aplique los montos mínimos a contribuir, con el monto recaudado al mes, ésta cobrará el costo de energía consumida, y el excedente será devuelto al Municipio para que éste lo aplique en el mantenimiento y administración del Sistema de Alumbrado Público”.

- **Ley de Ingresos del Municipio de Tepetitla de Lardizábal.**

“ARTÍCULO 44. El objeto de este derecho es la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público a los derechos fiscales que se pagan con el carácter de contraprestación por parte de las personas físicas o morales que obtengan un beneficio en sus inmuebles, sea propietario, poseedor, tenedor o beneficiario del mismo, por el uso y aprovechamiento de las luminarias y sus accesorios, y que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

El derecho de cobro por el servicio de alumbrado público, que se causará y deberá pagarse, aplicado al consumo de energía eléctrica de cada usuario en base a los porcentajes que a continuación se establecen respecto al tipo de consumo de energía eléctrica.

TIPO	TARIFA (por ciento)
Doméstico	6.5
Comercial	6.5
Baja tensión	6.5
Servicio general de alta tensión	2.0
Servicios especiales, voltaje de más de 66 kw	2.0

El Ayuntamiento celebrará el convenio respectivo con la Comisión Federal de Electricidad, para que realice el cobro individual a los usuarios de este servicio, a través del recibo que expida y de acuerdo a los porcentajes establecidos en este artículo. Con el monto recaudado al mes, la empresa suministradora de energía eléctrica cobrará el costo de energía consumida, y el excedente será devuelto al Municipio para que éste lo aplique en el mantenimiento y administración de Sistema de Alumbrado Público”.

- **Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla.**

“**ARTÍCULO 48.** El Municipio proporcionará a la población en general, en las vías y lugares de uso común el servicio de alumbrado público, que se causará y pagará por las personas físicas o morales que disfruten de energía eléctrica en los inmuebles de su propiedad o de su posesión y que de igual manera se beneficien por el uso y aprovechamiento de las luminarias y los accesorios operados por el Municipio.

El derecho de cobro por el servicio de alumbrado público, que se causará y deberá pagarse, será conforme a la siguiente tarifa:

TIPO	TARIFA (por ciento)
Doméstico	6.5
Comercial	6.5
Baja tensión	6.5
Servicio general de alta tensión	2.0
Servicios especiales, voltaje de más de 6 Kilovatios (kw)	2.0

El Municipio y la Comisión Federal de Electricidad suscribirán el convenio correspondiente, para que en base al padrón de usuarios del servicio, se determine la forma de efectuar los descuentos a cada usuario, a través del recibo que expida la propia Comisión Federal de Electricidad; así mismo, para determinar la forma en que acreditará la suma de todos los descuentos a favor del Municipio”.

- **Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehtla.**

“**ARTÍCULO 35.** El derecho por servicio de alumbrado público que se causará y pagará, **aplicando al consumo de energía eléctrica de cada usuario, los porcentajes que a continuación se señalan:**

TARIFA	Por ciento
Doméstico	6.5
Comercial	6.5
Baja tensión	6.5
Servicio general de alta tensión	2.0
Servicios especiales, voltaje de más de 66 Kilovatios (kw)	2.0

Con la obligación de Ayuntamiento de que si ha convenido con la Comisión Federal de Electricidad de presentar el servicio de recaudación deberá informar al Congreso del Estado, a través del Órgano de Fiscalización Superior.

El objeto de este derecho es la prestación del servicio de alumbrado público para habitantes del Municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público a los derechos fiscales que se pagan con el carácter de contra prestación por parte de las personas físicas o morales que obtengan un beneficio en sus inmuebles, sea propietario o poseedor, tenedor o beneficiario del mismo, por el uso y aprovechamiento de las luminarias y sus accesorios y que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público será la que resulte de dividir el costo originado al Municipio por la prestación de este servicio entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad. El resultado que se obtenga se cobrará individualmente en el recibo que al efecto expida la empresa suministradora de energía eléctrica.

Los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados en la Comisión Federal de Electricidad pagarán la tarifa resultante mencionada en el párrafo anterior, mediante el recibo que para efecto expida la Tesorería Municipal.

El Ayuntamiento celebrará el convenio respectivo con la Comisión Federal de Electricidad para que este aplique los montos mínimos por contribuir, con el monto recaudado al mes ésta se cobrará el costo de energía consumida el excedente será devuelto al Municipio para que éste lo aplique en el mantenimiento y administración del sistema de alumbrado público”.

Como se aprecia, los artículos contienen una redacción similar, de la que se desprende que se impone a las personas físicas o morales (sean propietarios, poseedores o tenedores) que obtengan un beneficio en sus inmuebles por el uso y aprovechamiento de las luminarias y sus accesorios, otorgados por el Municipio en calles, plazas jardines y demás lugares de uso común, el deber de pagar **un derecho por el servicio de alumbrado público**, mismo que se calculará aplicándose **al consumo de energía eléctrica de cada usuario** una tasa del 6.5% o 2% dependiendo de su tipo (doméstico, comercial, baja tensión, servicio general de alta tensión y servicios especiales).

De aquí se sigue que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del derecho, se rompe con el contenido de los preceptos citados al establecer que **la base para su cálculo es el importe del consumo** de los habitantes de los municipios que cubre la empresa que suministre la energía eléctrica.

En efecto, el hecho de que la base imponible establezca como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva **el consumo de energía eléctrica de cada usuario**, implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público que en el caso consiste en dicho consumo de energía.

Sobre el particular, como se explicó con antelación, el conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que indica la base debe resolverse con previsto en ésta, pues es la que servirá para el cálculo del tributo que se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya dicho consumo y su tipo.

El anterior razonamiento permite descubrir la verdadera naturaleza del tributo en análisis, puesto que al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, es dable concluir que se trata de una contribución perteneciente a la categoría de **los impuestos**, ya que la naturaleza de las contribuciones se debe apreciar en relación con su propia estructura y no con el nombre con el que el legislador las denomine.¹¹

En efecto, la base gravable a la que se aplicará la tarifa señalada en los preceptos impugnados es el consumo de energía que los habitantes realizan en los predios en que habitan o residen, circunstancia que ninguna relación guarda con el beneficio que gozan fuera de éstos en plazas, parques, calles, avenidas, jardines y otros de dominio público. Por lo tanto, propiamente, el legislador estableció un impuesto al consumo “particular” de energía eléctrica y no un derecho por la prestación de un servicio público, entendido como aquél del que todos se favorecen en la misma medida.

Sin que sea obstáculo para esta conclusión lo señalado por el Congreso del Estado, al rendir su informe justificado, en el sentido de que la **base imponible es el costo global generado en el Municipio por la prestación del servicio de alumbrado público** y que **la tarifa** (a la que se refiere como “importe” o “pago”)

¹¹ Al respecto, es aplicable la tesis sustentada por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde la Séptima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 79, primera parte, página 28, que dice: “**TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY.** Aun cuando la ley atacada de inconstitucionalidad llame al tributo controvertido ‘derecho’; y las autoridades responsables lo conceptúen como ‘derecho de cooperación’, y el quejoso se empeñe en sostener que es un ‘impuesto especial’, lo cierto es que este Supremo Tribunal debe analizar el gravamen de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica independientemente de la denominación que le den las partes.”

será **el resultado de dividir dicho costo entre todos los usuarios registrados** en la Comisión Federal de Electricidad, por lo que, los artículos impugnados sí guardan armonía entre la base del tributo y su objeto; de ahí que afirma, se trata de un derecho y no un impuesto.

Ello, pues contrario a lo señalado por la autoridad promulgadora, este Tribunal Pleno advierte que si bien es cierto el artículo 65, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan y el 35, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, prevén en su segundo y cuarto párrafo, respectivamente, que: *“La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público será la que resulte de dividir el costo originado al Municipio por la prestación de este servicio entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad. El resultado que se obtenga se cobrará individualmente en el recibo que al efecto expida la empresa suministradora de energía eléctrica”*; no menos cierto es que los artículos en análisis tienen en común, que establecen expresamente que el derecho de cobro por el servicio de alumbrado público se causará y **deberá pagarse aplicando al consumo de energía eléctrica de cada usuario** los porcentajes que se señalan en la tabla que corresponda (del 6.5% o 2%).

De ahí que, el monto a pagar por concepto de la contribución en estudio no es el resultante de dividir entre todos los usuarios el costo total originado al Municipio por prestar el servicio de alumbrado público, sino el que derive de aplicar **al consumo individual de energía eléctrica de cada usuario** la tasa del 6.5% o 2%, según su tipo, tal y como se desprende del texto de las normas impugnadas, incluso, de considerar la interpretación que propone la autoridad emisora, se arribaría a la conclusión de que los preceptos establecen dos bases gravables para determinar la cantidad a pagar por la contribución que contemplan, lo que trascendería a una violación al principio de legalidad tributaria, al no establecerse con claridad los elementos esenciales del llamado “derecho”.

No pasa desapercibido, en específico, que el artículo 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, únicamente establece: *“el derecho de cobro por el servicio de alumbrado público, que se causará y deberá pagarse, será conforme a la siguiente tarifa: (tabla)”*, no obstante en su último párrafo se indica, al igual que en los diversos impugnados, que el Municipio y la Comisión Federal de Electricidad suscribirán el convenio correspondiente, para que con base en el padrón de usuarios del servicio, se determine la forma de efectuar los descuentos a cada usuario, a través del recibo que expida la propia Comisión Federal de Electricidad; por lo que, de su literal interpretación, se advierte que la base imponible es el consumo individual de los usuarios. Considerar inviable esa interpretación, acarrearía la inconstitucionalidad de dicho precepto por violación al principio de legalidad, por no contemplarse la base imponible, uno de los elementos esenciales de la contribución.

Tampoco se soslaya lo sostenido por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2007, en sesión del veinticinco de junio del dos mil siete, en la que se declaró la validez del artículo 13, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Coahuila,¹² para el ejercicio fiscal de dos mil siete, porque se consideró que, no obstante la circunstancia de que difícilmente puede apreciarse la existencia de un servicio individualizado en un destinatario concreto y más bien el alumbrado público es un servicio de carácter universal dirigido a los habitantes del Municipio, al quedar fijada la base imponible para calcular la contribución de mérito, conforme al costo global generado por la prestación del servicio otorgado por el ente público, en efecto, **dicho precepto sí establecía un derecho y no un impuesto**, pues de una interpretación conforme con el texto constitucional debía dividirse dicho costo entre el número de usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad y ese importe sería cobrado por ésta, en cada recibo expedido; de ahí que, la base del tributo se encontraba relacionada con un hecho imponible que sí respondía a la actividad del ente público, a saber, la prestación del servicio señalado. Además, si bien en dicho precepto se estableció un porcentaje sobre el consumo de energía eléctrica de cada usuario, ese porcentaje no hacía las veces de tarifa aplicable sobre dicho consumo, sino representaba el límite máximo que se podía cobrar a cada uno de ellos, lo que únicamente implicaba que el Municipio no recuperaría el costo total originado por el servicio.

De ahí que, dicho precedente no es útil para validar la naturaleza de “derecho” de la contribución en estudio, pues en el caso que nos ocupa, los artículos impugnados no están redactados de la misma forma, ni puede hacerse una interpretación en ese sentido, toda vez que, como se explicó previamente, en la especie, sí se calcula el monto a pagar aplicando una tarifa establecida al consumo de energía eléctrica de cada usuario.

En esta línea, es conveniente analizar por separado el artículo 64, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, que establece:

¹² “Artículo 13.- Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público el que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común. **La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público, será por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad. El importe se cobrará en cada recibo que la CFE expida.** Los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados en la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la tarifa resultante mencionada en el párrafo anterior, mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal. **En este servicio se cobrará un máximo del 3% sobre el consumo de energía eléctrica doméstica, y el 2% sobre el consumo comercial.”**

“ARTÍCULO 64. El objeto de este derecho es la prestación del servicio de alumbrado público, entendido como los derechos fiscales que se pagan como contraprestación por parte de las personas físicas o morales que obtengan un beneficio en sus inmuebles, sea propietario o poseedor, tenedor o beneficiario del mismo, por el uso y aprovechamiento de las luminarias y sus accesorios, que son otorgadas por el Municipio a la comunidad en calles, plazas, jardines y demás lugares de uso común.

La tarifa correspondientemente al derecho de alumbrado público, será la que resulte de dividir el costo originado al Municipio por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad. El resultado que se obtenga, se cobrará individualmente en el recibo que al efecto expida la empresa suministradora de energía eléctrica.

Los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados en la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la tarifa resultante mencionada en el párrafo anterior, mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería del Municipio.

En la prestación del servicio de alumbrado público en el Municipio, se cobrará en base a los porcentajes que a continuación se establecen respecto al tipo de consumo de energía eléctrica:

TIPO	TARIFA (por ciento)
Doméstico	6.5
Comercial	6.5
Baja tensión	6.5
Servicio general de alta tensión	2.0
Servicios Especiales, Voltaje de más de 66 kilovatio (kw)	2.0

Como se advierte de su transcripción, si bien el cuarto párrafo del precepto no señala que el cobro del derecho se realizará aplicando los porcentajes señalados al consumo de energía eléctrica del usuario, lo cierto es que tampoco se advierte cuál es la base gravable a la que será aplicable esa tarifa (del 6.5% o 2%).

Lo anterior es así porque, tal como se explicó con antelación, la base imponible (o gravable) es el valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa, y esta última es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado el monto a pagar.

Conforme a ello, este Tribunal Pleno advierte, en suplencia de la queja, que el artículo 64 de referencia, transgrede el **principio de legalidad tributaria**, así como el de **seguridad jurídica**, pues no establece con precisión uno de los elementos esenciales del tributo, a saber, **la base imponible**; por el contrario, genera incertidumbre a los contribuyentes ya que en su segundo párrafo se señala como “tarifa” el resultado de dividir el costo originado al Municipio por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad, indicándose que el resultado obtenido se cobrará de forma individual a cada usuario en el recibo que al efecto se expida, por lo que, podría afirmarse que la base gravable es el costo global del servicio y la tarifa (entendida como “el pago a realizar”) deriva de la división de dicho costo entre todos los usuarios.

Sin embargo, en el cuarto párrafo se indica otra “tarifa” sobre la que se cobrará el servicio de alumbrado público y que deriva de aplicar los porcentajes señalados, atendiendo al tipo de consumo, pero no se advierte a qué cantidad se aplicará dicha tarifa, pues podría ser al consumo individual de energía eléctrica del usuario o, a la cantidad obtenida de la división del costo global del servicio entre los usuarios de la Comisión en cita; sin embargo, al no existir una remisión expresa a dicha cantidad como base gravable, es clara su indefinición.

Por tanto, si conforme al **principio de legalidad tributaria**,¹³ tutelado por el artículo 31, fracción IV, constitucional, todos los elementos esenciales de la contribución deberán estar definidos en la ley que la establezca y la regule para que el sujeto obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir con su

¹³ Jurisprudencia P./J. 106/2006, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Octubre de 2006, página: 5, de texto:

“LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO. El principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que sea el legislador, y no las autoridades administrativas, quien establezca los elementos constitutivos de las contribuciones, con un grado de claridad y concreción razonable, a fin de que los gobernados tengan certeza sobre la forma en que deben atender sus obligaciones tributarias, máxime que su cumplimiento defectuoso tiende a generar actos de molestia y, en su caso, a la emisión de sanciones que afectan su esfera jurídica. Por ende, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de la definición de alguno de los componentes del tributo, ha declarado violatorios del principio de legalidad tributaria aquellos conceptos confusos o indeterminables para definir los elementos de los impuestos; de ahí que el legislador no pueda prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, ya que con ellos se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos y que se produzca el deber de pagar impuestos imprevisibles, o bien que se origine el cobro de impuestos a título particular o que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público.”

obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras; en tanto que, conforme el **derecho de seguridad jurídica**,¹⁴ que deriva del artículo 16 de nuestra Carta Magna, el contribuyente debe saber a qué atenerse, es inconcuso que el artículo 64, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, es inconstitucional pues viola dichos postulados constitucionales.

Lo anterior es así, pues ante la indefinición de los elementos esenciales del tributo, así como la incertidumbre jurídica en el procedimiento que se debe aplicar para calcular el monto de la contribución a pagar, no podría convalidarse su constitucionalidad incluso con una interpretación conforme, derivado de lo cual, deberá declararse su invalidez.

Es útil para corroborar lo anterior la tesis 2a. LXII/2013 (10a.), emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 2, página 1325, que a la letra reza:

“LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA BASE GRAVABLE DE LAS CONTRIBUCIONES. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de legalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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. En tal sentido, para verificar si determinada prestación pública patrimonial viola el mencionado principio por considerar que su base gravable no está debidamente establecida, debe partirse del análisis de la naturaleza jurídica de la contribución relativa, pues si constituye un gravamen de cuota fija puede prescindirse de ese elemento cuantificador del tributo, sin que ello implique una violación al indicado principio de justicia fiscal, al ser la propia ley la que proporciona la cantidad a pagar, por lo que el gobernado conocerá en todo momento la forma en que debe contribuir al gasto público; en cambio, si se trata de un impuesto de cuota variable, debe verificarse que el mecanismo conforme al cual se mide o valora la capacidad contributiva descrita en el hecho imponible, no dé margen al comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades exactoras, sino que genere certidumbre al causante sobre la forma en que debe cuantificar las cargas tributarias que le corresponden, independientemente de que el diseño normativo pueda infringir algún otro postulado constitucional.”

En corolario a lo anterior, no obsta que los artículos cuya constitucionalidad se controvierte denominen a la contribución de mérito ‘derecho’, pues materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, el cual corresponde al ámbito de competencias exclusivas de la Federación y cuya regulación lleva a cabo el Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), de la Constitución Federal, por lo que, contrariamente a lo sostenido por el Congreso del Estado de Tlaxcala en el informe que rindió en el presente asunto, dicha autoridad carece de facultades para gravar el consumo de energía eléctrica toda vez que ello es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

En ese mismo sentido, este Tribunal Pleno resolvió las acciones de inconstitucionalidad 21/2012¹⁵, 22/2012¹⁶ y 7/2013¹⁷ promovidas por la Procuraduría General de la República en contra de los artículos 47 del Municipio de Calvillo, 38 del Municipio de Asientos y 32 del Municipio de Pabellón de Arteaga, todos de las Leyes de Ingresos de dichos Municipios del Estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2012, las dos primeras, y 2013, la última mencionada. Así como las diversas acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, ambas en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho. En esos casos, los numerales

¹⁴ Jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.), Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 1, página: 437, de texto:

“SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en “saber a qué atenerse” respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad. Así, en materia tributaria debe destacarse el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, suficiente desarrollo y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones del ordenamiento; y, la segunda, principal, más no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa, por lo que la existencia de un ordenamiento tributario, partícipe de las características de todo ordenamiento jurídico, es producto de la juridificación del fenómeno tributario y su conversión en una realidad normada, y tal ordenamiento público constituirá un sistema de seguridad jurídica formal o de “seguridad a través del Derecho.”

¹⁵ Resuelta en sesión de veintiocho de mayo de dos mil doce, por unanimidad de diez votos.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Resuelta en sesión de ocho de agosto de dos mil trece, por unanimidad de once votos.

impugnados contenían una estructura similar que los artículos cuya invalidez se demanda en el presente asunto, pues fijaban como base para la cuantificación del derecho por concepto de alumbrado público el consumo de energía eléctrica, cuestión que motivó que se declarara su inconstitucionalidad.

Resultan aplicables en el caso los criterios P. 6, 2a./J.25/2004 y, por analogía, P./J. 120/2007 **“ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN”**¹⁸, **“ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN”**¹⁹ y **“DERECHOS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 83, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, SONORA, QUE ESTABLECE LOS DERECHOS RELATIVOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA”**²⁰, respectivamente.

Así, de conformidad con lo hasta aquí expuesto, resulta fundado el primer concepto de invalidez hecho valer por la accionante y se determina que los artículos 65 de la Ley de Ingresos del Municipios de Chiautempan, 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepetitla de Lardizábal, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla y 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehtla, así como el 64 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, todos del Estado de Tlaxcala, son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, debe declararse su invalidez.

SEXTO. Análisis del segundo concepto de invalidez. Constitucionalidad de los preceptos normativos que establecen las cuotas para el ejercicio de acceso a la información. Para analizar la constitucionalidad del artículo 63, fracción II, incisos a), b), c) y e) de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, debe atenderse a las consideraciones de este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, en sesión de seis de diciembre de dos mil dieciocho, en la que se analizaron diversas Leyes de Ingresos de municipios de San Luis Potosí, a la luz del principio de gratuidad en el acceso a la información, en los siguientes términos:

¹⁸ Texto: “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, 2-6, marzo-julio de 1998, p. 7.

¹⁹ Texto: “La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 158/2002, estableció que si no se impugnó oportunamente la Ley de Hacienda para los Municipios de esa entidad federativa, que prevé los sujetos, objeto, base y época de pago de la ‘contribución especial por servicio de alumbrado público’, debe tenerse por consentida, y que al emitirse anualmente las Leyes de Ingresos para cada Municipio de ese Estado, surge la posibilidad de impugnar en amparo sólo respecto de la tasa ahí prevista; ahora bien, en virtud de que los porcentajes de dicha tasa se hacen depender de las tarifas que para la venta del servicio público de energía eléctrica establece la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento, cuya emisión compete al ámbito federal, así como las contribuciones correspondientes según lo establece el artículo 73, fracciones X y XXIX, inciso 5o., subinciso a) de la Constitución Federal, cuando se impugnen las citadas leyes de ingresos, en cuanto a este elemento, también es aplicable, en términos del artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, la tesis jurisprudencial temática P./J. 6/88 de rubro: ‘ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN’, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. t. XIX, marzo de 2004, p. 317.

²⁰ Texto: “La citada porción normativa, al establecer en relación con el pago del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, que tratándose de propietarios o poseedores de predios baldíos, urbanos y suburbanos, debe cuantificarse mediante una tasa del .05% del valor catastral del predio, o bien, tratándose de propietarios de predios que hubieren resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional respecto de lo establecido en el primer párrafo del artículo 83 de la citada Ley, mediante una tasa de .08% del valor catastral del predio, transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no toma en cuenta el costo global del servicio que presta el Municipio, sino un elemento ajeno, como es el valor catastral del predio, lo que conduce a que por un mismo servicio los contribuyentes paguen una mayor o menor cantidad, pues se fija en términos de la capacidad contributiva del destinatario del servicio, lo que da una escala de mínimos a máximos en función de dicha capacidad, por el valor catastral del predio respectivo, siendo esto aplicable a los impuestos, no a los derechos cuya naturaleza es distinta. Incluso, se hace más evidente el trato inequitativo y desproporcional, porque la norma establece dos tasas distintas a aplicarse sobre el valor catastral del predio (.05% o .08%, dependiendo del caso), sin que sea una razón objetiva de distinción entre ambos tipos de causantes que reciben en última instancia un mismo servicio por el que tendrán que pagar cantidades disímiles; es decir, no se atiende al costo global del servicio prestado, pues si bien los derechos no necesariamente deben fijarse con exactitud matemática en relación con el costo del servicio prestado, sí deben guardar vinculación con éste”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 985.

Se precisó que en el procedimiento de reforma constitucional del veinte de julio de dos mil siete mediante el cual se introdujo el principio de gratuidad al artículo 6, fracción III, constitucional,²¹ específicamente en el Dictamen de la Cámara de Diputados, se dijo lo siguiente:

*“La misma fracción establece el principio de gratuidad tanto en el ejercicio del derecho de acceso a la información como en el de acceso o rectificación de los datos personales. **Resulta pertinente precisar que este principio se refiere a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no así a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue la información (por ejemplo soportes magnéticos, copias simples o certificadas), ni a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando así lo solicite el particular. Los medios de reproducción y los costos de envío tienen un costo, nunca la información”.***

Asimismo, en relación con el principio de gratuidad acudió a lo sostenido en la acción de inconstitucionalidad 5/2017, resuelta en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, en la que se resolvió:

“En ese sentido, el derecho a la información comprende la comunicación de hechos susceptibles de ser contrastados con datos objetivos, es decir, que son susceptibles de prueba²². Por lo que su ejercicio requiere que no exista injerencia alguna de juicios o evaluaciones subjetivas que puedan considerarse propias de la libertad de expresión²³.

Ahora bien, se ha determinado que el derecho a la información tiene una doble función²⁴, por un lado tiene una dimensión individual, la cual protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad, formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno; fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa.

Por otro lado, respecto a la dimensión social, el derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual. En ese sentido, no sólo permite y garantiza la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas e indiferentes, sino también aquellas que pueden llegar a criticar o perturbar al Estado o a ciertos individuos, fomentando el ejercicio de la tolerancia y permitiendo la creación de un verdadero pluralismo social, en tanto que privilegia la transparencia, la buena gestión pública y el ejercicio de los derechos constitucionales en un sistema participativo, sin las cuales no podrían existir las sociedades modernas y democráticas²⁵.

²¹ “Artículo 6o.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, **tendrá acceso gratuito a la información pública**, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

[...].”

²² Véase como criterio orientador: Tribunal Supremo Español, 607/2012, 16 de octubre de 2012, Ponente: María Juan Antonio Xiol Ríos. Decimosexto, párrafo 2 in fine.

²³ Véase como criterio orientador: Tribunal Constitucional Español, STC 9/2007, 15 de enero de 2007, Ponente: María Emilia Casas Baamonde. Fundamentos de Derecho, número 4.

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, “La Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, 13 de noviembre 1985, párrafos 31 y 32.

²⁵ CoIDH, caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y Otros vs. Chile).

Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia P./J. 54/2008, de rubro "ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL"²⁶, así como en la tesis 2a. LXXXIV/2016, intitulada "DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA".²⁷

Ahora bien, según el texto del artículo 6° constitucional, el derecho a la información comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).

Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas), y por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).

Por otro lado, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas), y por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).

Finalmente, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y por otro lado, también exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).

En el presente caso, se analiza la tercera vertiente del derecho a ser informado (recibir).

Precisado lo anterior, resulta necesario señalar que a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, a los artículos 6° y 73 de la Constitución Federal, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de transparencia y acceso a la información, cuya finalidad principal fue la de fortalecer las atribuciones del órgano garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, así como generar un sistema de coordinación entre las entidades federativas y la Federación, a efecto de lograr homogeneidad en los estándares de transparencia y acceso a la información en el país, para alcanzar los más altos niveles de tutela.

²⁶ El texto de la jurisprudencia dice: "El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene un instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Junio de 2008, página 743, con número de registro 169574.

²⁷ El texto de la tesis dice: "El derecho a la información tiene una doble dimensión. Por un lado, tiene una dimensión individual, la cual protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad; formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno; fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa. Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual. En ese sentido, no sólo permite y garantiza la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas e indiferentes, sino también aquellas que pueden llegar a criticar o perturbar al Estado o a ciertos individuos, fomentando el ejercicio de la tolerancia y permitiendo la creación de un verdadero pluralismo social, en tanto que privilegia la transparencia, la buena gestión pública y el ejercicio de los derechos constitucionales en un sistema participativo, sin las cuales no podrían funcionar las sociedades modernas y democráticas". Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, página 838, con número de registro 2012524.

En la reforma, el legislador estableció una serie de principios y bases en materia de transparencia y acceso a la información, con la finalidad de que el Congreso de la Unión los desarrollara en la ley general correspondiente, que fijara las bases de coordinación y la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de transparencia y acceso a la información. Dicho mandato quedó plasmado en los artículos 6° y 73, fracción XXIX-S, constitucionales, de la siguiente forma:

[...]

Las razones y objetivos que persiguió el Constituyente a través de la reforma en materia de transparencia y acceso a la información, se advierten de las iniciativas que le dieron origen, que fueron presentadas por el Senador Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, el cinco de septiembre de dos mil doce; y por los legisladores Laura Angélica Rojas Hernández, Fernando Torres Graciano, Víctor Hermosillo y Celada y Martín Orozco Sandoval, el tres de octubre de dos mil doce.

De ellas se obtiene que, entre otras finalidades, la reforma en materia de transparencia y acceso a la información buscó definir los alcances y directrices de los principios que rigen en la materia, como el de gratuidad y máxima publicidad.

Así, el cuatro de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la que el Constituyente plasmó diversos principios que rigen el derecho que tutela, entre los que destaca el de gratuidad en el acceso a la información pública.

Cabe destacar que desde la exposición de motivos contenida en la iniciativa con proyecto de decreto formulada por la Cámara de Senadores el dos de diciembre de dos mil catorce, por el que se expide la ley en cita, se advierte que el Constituyente determinó indispensable establecer los principios en el ejercicio del derecho en estudio, los cuales, indicó, se traducen en deberes a cargo de los sujetos obligados, consistentes en la publicidad de la información, máxima publicidad y disponibilidad de la información, principio de gratuidad y ejercicio sin condicionantes artificiales, así como el relativo a documentar la acción gubernamental.

Específicamente, en relación con el principio de gratuidad, se hizo énfasis en que constituye un principio fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues tiene como finalidad que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información, así, precisó que sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas, conforme a la normatividad aplicable.

El principio de gratuidad quedó plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de la siguiente forma:

Artículo 17. El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que el texto constitucional es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública es categórica, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto tenga que llevar a cabo el sujeto obligado.

Consecuentemente, se considera que los argumentos expuestos por el accionante son fundados, porque el cobro por la búsqueda de información pública implica contravención al artículo 6° constitucional, puesto que únicamente puede ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.”

Asimismo, este Tribunal Pleno, con base en lo que establecen los artículos 1, 2, 17, 124, 133, 134 y 141²⁸ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y los diversos 5 y 28²⁹ de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, estableció que no puede cobrarse la búsqueda de información, pues el principio de gratuidad exime su cobro.

Así, resolvió que lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos. Para ello debe analizarse si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.³⁰

²⁸ "Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.

Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

Artículo 2. Son objetivos de esta Ley:

I. Distribuir competencias entre los Organismos garantes de la Federación y las Entidades Federativas, en materia de transparencia y acceso a la información;

II. **Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información;**

III. **Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos;**

[...]

Artículo 17. **El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.**

En ningún caso los Ajustes Razonables que se realicen para el acceso de la información de solicitantes con discapacidad, será con costo a los mismos.

Artículo 124. Para presentar una solicitud no se podrán exigir mayores requisitos que los siguientes:

I. Nombre o, en su caso, los datos generales de su representante;

II. Domicilio o medio para recibir notificaciones;

III. La descripción de la información solicitada;

IV. Cualquier otro dato que facilite su búsqueda y eventual localización, y

V. La modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbal, siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, mediante la expedición de copias simples o certificadas o la reproducción en cualquier otro medio, incluidos los electrónicos.

En su caso, el solicitante señalará el formato accesible o la lengua indígena en la que se requiera la información de acuerdo a lo señalado en la presente Ley.

La información de las fracciones I y IV será proporcionada por el solicitante de manera opcional y, en ningún caso, podrá ser un requisito indispensable para la procedencia de la solicitud.

Artículo 133. **El acceso se dará en la modalidad de entrega y, en su caso, de envío elegidos por el solicitante.** Cuando la información no pueda entregarse o enviarse en la modalidad elegida, el sujeto obligado deberá ofrecer otra u otras modalidades de entrega.

En cualquier caso, se deberá fundar y motivar la necesidad de ofrecer otras modalidades.

Artículo 134. Los sujetos obligados establecerán la forma y términos en que darán trámite interno a las solicitudes en materia de acceso a la información.

La elaboración de versiones públicas, cuya modalidad de reproducción o envío tenga un costo, procederá una vez que se acredite el pago respectivo.

Ante la falta de respuesta a una solicitud en el plazo previsto y en caso de que proceda el acceso, **los costos de reproducción y envío correrán a cargo del sujeto obligado.**

Artículo 141. **En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:**

I. **El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;**

II. **El costo de envío, en su caso, y**

III. **El pago de la certificación de los Documentos, cuando proceda.**

Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante."

²⁹ "5. Toda persona que solicite información a cualquier autoridad pública que esté comprendida por la presente Ley tendrá los siguientes derechos, sujetos únicamente a las disposiciones del Capítulo IV de esta Ley:

[...]

g) a obtener la información en forma gratuita o con un costo que no exceda el costo de reproducción de los documentos.

Costos de reproducción

28. (1) **El solicitante sólo pagará el costo de reproducción de la información solicitada y, de ser el caso, el costo de envío, si así lo hubiese requerido. La información enviada de manera electrónica no podrá tener ningún costo.**

(2) **El costo de reproducción no podrá exceder el valor del material en el que se reprodujo la información solicitada;** el costo del envío no deberá exceder el costo que éste pudiera tener en el mercado. El costo del mercado, para este propósito, deberá ser establecido periódicamente por la Comisión de Información.

(3) Las autoridades públicas podrán entregar la información de forma totalmente gratuita, incluyendo costos de reproducción y envío, para cualquier ciudadano que tenga ingresos anuales menores a una cantidad establecida por la Comisión de Información.

(4) La Comisión de Información establecerá normas adicionales con relación a los costos que podrán incluir la posibilidad de que cierta información sea entregada sin costo cuando se trate de casos de interés público, o la posibilidad de establecer un número mínimo de páginas que se entreguen sin costo alguno."

³⁰ Por ejemplo, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos personales expidió y publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 2017 los "Lineamientos por los que se establecen los costos de reproducción, envío o, en su

Estos costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información.³¹ De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo.³²

Además, se precisó que la Ley General de Transparencia prevé que en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información y que las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que la Ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso éstas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha Ley.

En ese sentido, se estableció que si alguna ley de ingresos municipal prevé una cuota mayor a la prevista en la Ley Federal de Derechos es inconstitucional, por no respetar el parámetro máximo previsto en el artículo 141 de la Ley General de Transparencia; sin que de ahí se infiera que las cuotas previstas en la Ley Federal de Derechos sean *per se* constitucionales, sino que de conformidad con la Ley General de Transparencia deben ser consideradas como una cuota máxima.

Con base en el parámetro de constitucionalidad antes expuesto, se considera que es esencialmente fundado el concepto de invalidez que se analiza, respecto a la constitucionalidad del artículo 63, fracción II, incisos a), b), c) y e) de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, que a la letra cita:

“ARTÍCULO 63. Los derechos a que se refiere este Capítulo, se causarán y se pagarán al momento de su solicitud o al de la entrega, cuando no sea posible determinar la extensión y número de los documentos solicitados. Por la expedición de documentos oficiales:

(...)

II. Por los documentos, medios magnéticos o electrónicos que se expidan o entreguen con motivo de la información solicitada al Municipio, en el ejercicio del derecho de acceso a la información, se causarán derechos de acuerdo con la tarifa siguiente:

CONCEPTO	DERECHOS CAUSADOS
a) Por búsqueda de la información	1 UMA
b) Por copia simple, por foja	0.06 UMA
c) Por hoja impresa	0.25 UMA
d) (...)	(...)
e) En la entrega de archivos en medios magnéticos o electrónicos	1.64 UMA
f) (...)	(...)

Como se advierte, los supuestos previstos en el precepto impugnado son los siguientes: **1.** búsqueda de información, **2.** copia fotostática simple por cada foja, **3.** hoja impresa, **4.** entrega de archivos en medios magnéticos o electrónicos.

caso, certificación de información” con base en análisis de costos de reproducción, envío y certificación de información. En sus considerandos señaló: “Que la Dirección General de Administración del INAI realizó un análisis de costos de reproducción, envío y certificación de información, en las diversas modalidades en las que éstos se generan. En este análisis, solamente se toman en cuenta los costos directos unitarios y, además, se considera que el acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales son derechos humanos, por lo que el costo responde a la racionalidad de los mismos.” Asimismo, en su artículo décimo tercero prevé la actualización de los costos de reproducción, envío o certificación: La Dirección General de Administración cada año, a más tardar en el mes de febrero, realizará un estudio respecto de los costos a que se refieren estos lineamientos, y los hará llegar al Pleno para que tome la determinación que corresponda.

³¹ EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS AMÉRICAS. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales, párr. 468. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 30 de diciembre de 2011.

³² Si bien la Ley General de Transparencia no prevé esta última regla, así se consideró en el Dictamen de la Cámara de Senadores sobre la citada Ley. Así lo hace también el artículo 50 de la Ley General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados.

1. Búsqueda de información. En atención a lo expuesto en relación al principio de gratuidad, **la búsqueda de información no puede cobrarse, pues es contrario al mismo** y a la prohibición de discriminar por la condición económica previstos en los artículos 1° de la Constitución Federal, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Ante ello, es inconstitucional el artículo 63, fracción II, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, publicada en el Periódico Oficial 1, Extraordinario del Estado de Tlaxcala el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho.

2. Copia fotostática simple por foja e impresión de hoja. De los artículos 6°, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública este Tribunal Pleno, en los precedentes señalados, sostuvo que el solo hecho de acceder a la información pública no es por sí mismo generador de cargas económicas, pero la reproducción de la misma puede implicar costos por los materiales que para tal efecto se empleen.

En ese sentido, para estudiar la validez de las disposiciones impugnadas que prevén cuotas por copia fotostática es necesario verificar si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.³³ Se analizará si las leyes de ingresos impugnadas, o bien, sus procedimientos legislativos exponen motivos por los cuales fijaron las respectivas cuotas y, de ser así, si dichos motivos constituyen una base objetiva y razonable limitada a los gastos materiales por la reproducción de información.

De acuerdo con los precedentes de esta Suprema Corte -dictados en materias distintas al acceso a la información- se ha sostenido que si bien *no es indispensable* que las razones de la modificación de la base del impuesto al activo estén en el procedimiento legislativo *sí pueden preverse ahí*;³⁴ el fin de un trato desigual para recibir inversión extranjera entre los servicios de transporte terrestre internacional y nacional *puede desprenderse de la misma norma*,³⁵ o que las razones para distinguir entre contribuyentes pueden *desprenderse de los antecedentes legislativos*.³⁶

Cabe destacar que conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí, que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.³⁷ Ante ello, los materiales que adquieran los municipios para la reproducción de información derivada del acceso a la información pública debe hacerse a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Además, la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

³³ De acuerdo con el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública las primeras veinte hojas simples deben ser entregadas sin costo.

³⁴ Tesis: P./J. 136/2009 de rubro "PROCESO LEGISLATIVO. PARA EMITIR UN JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD NO ES INDISPENSABLE QUE EL LEGISLADOR HAYA EXPRESADO ARGUMENTOS QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUACIÓN EN EL PROCESO DE CREACIÓN NORMATIVA.";

³⁵ Tesis: 2a. XXVII/2009 "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LEYES QUE DAN TRATO DESIGUAL A SUPUESTOS DE HECHO EQUIVALENTES. NO NECESARIAMENTE DERIVAN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY CORRESPONDIENTE O DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN, SINO QUE PUEDEN DEDUCIRSE DEL PRECEPTO QUE LO ESTABLEZCA."

³⁶ Tesis: 1a. CLXXIX/2007 "EQUIDAD TRIBUTARIA. LA OMISIÓN DEL ÓRGANO LEGISLATIVO DE JUSTIFICAR LAS RAZONES QUE SUSTENTAN UN TRATO DIFERENCIADO EN EL PROPIO PROCESO DE REFORMAS A UN ORDENAMIENTO LEGAL, POR SÍ MISMA, NO CONLLEVA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA."

³⁷ Sirve de referencia la tesis aislada 1a. CXLV/2009 de la Primera Sala de la Novena Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, septiembre de 2009, registro: 166422, página: 2712, de rubro y texto siguiente: "GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA. Del citado precepto constitucional se advierte que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los siguientes principios: 1. Legalidad, en tanto que debe estar prescrito en el Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido. 2. **Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado.** 3. Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó. 4. Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas. 5. **Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado;** y, 6. Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal.

Dicho lo anterior, de la revisión integral de la norma impugnada se advierte que se fijó una cuota de 0.06 UMA para la copia fotostática y 0.25 UMA por impresión de hoja (equivalente a \$5.07 y \$21.12³⁸) pero no se justifica los elementos que sirven de base para determinar dichas cuotas (precio de las hojas de papel, de la tinta para impresión, renta de impresoras, etcétera) y tampoco justifica la diferencia de cuotas entre copia fotostática e impresión de hoja. Aunado a ello, en la iniciativa del municipio y dictamen legislativo tampoco se expone la manera en la que se cuantificó la contribución ni los elementos tomados en cuenta para ello, por lo que no es posible determinar si las cuotas corresponden o no al costo de los materiales que el Estado tiene permitido cobrar por acceso a la información.

Así, si como se explicó previamente, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, rige el principio de gratuidad, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso y el de su certificación; cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está grabando la información.

Conforme a lo anterior, y como se advirtió de los antecedentes legislativos que obran en autos, en la especie, el Congreso estatal no justificó el cobro por la reproducción de información con una base objetiva cuya razonabilidad pudiera ser estudiada por este Tribunal Pleno, sino que lo determinó de forma arbitraria sin siquiera contemplar el costo real de los materiales requeridos para la expedición de fotocopias o impresión de hojas, lo cual transgrede el principio de gratuidad del acceso a la información pública contenido en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por ende, la prohibición de discriminar en razón de la condición económica.

Por tanto, se declara la inconstitucionalidad del artículo 63, fracción II, incisos b) y c) de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan.

3. Información entregada en medios electrónicos. Finalmente, conforme a lo sostenido en la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, por este Tribunal Pleno, es inconstitucional el cobro de derechos por la información proporcionada mediante medios electrónicos pues no involucra un costo de envío como la mensajería o el correo postal. Al respecto en el procedimiento de reforma constitucional del veinte de julio de dos mil siete mediante el cual se introdujo el principio de gratuidad al artículo 6 constitucional, específicamente en el Dictamen de la Cámara de Diputados, se dijo lo siguiente:

*“La misma fracción establece el principio de gratuidad tanto en el ejercicio del derecho de acceso a la información como en el de acceso o rectificación de los datos personales. **Resulta pertinente precisar que este principio se refiere a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no así a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue la información (por ejemplo soportes magnéticos, copias simples o certificadas), ni a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando así lo solicite el particular.** Los medios de reproducción y los costos de envío tienen un costo, nunca la información.”*

En el mismo sentido, en la exposición de motivos de la Ley General de Transparencia se dijo:

*“En el contexto del principio de gratuidad se propone que cuando los sujetos obligados posean la información solicitada en medios electrónicos, deberán privilegiar el acceso gratuito a la misma. **De estar de acuerdo el particular, en que la entrega de la información se realice en el medio electrónico en el que se encuentra, se le enviará sin costo alguno, mediante correo electrónico o se le pondrá a su disposición la dirección electrónica completa del sitio donde se encuentra la información requerida, comunicándole los datos que le permitan acceder a la misma.”***

De igual forma se expresaron en el Dictamen de la Cámara de Senadores:

*“Para el efectivo cumplimiento del principio de gratuidad las Comisiones Dictaminadoras consideran necesario, especificar la gratuidad de los procedimientos, mediante la utilización de medios electrónicos, ente otros mecanismos, que aseguren un eficaz ejercicio del derecho de acceso a la información, privilegiando el acceso gratuito a la misma; así, **la entrega de la información podrá***

³⁸ Mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación del nueve de enero de dos mil diecinueve, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía dio a conocer que el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización es de \$ 84.49 pesos mexicanos.

realizarse en el medio electrónico en el que se encuentra, enviándosele al particular sin costo alguno, a través de correo electrónico o poniendo a su disposición la dirección electrónica del sitio donde se encuentre la información requerida y todos los datos necesarios para su acceso.

Por tanto, se declara la inconstitucionalidad del artículo 63, fracción II, inciso e) de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, que establece una cuota de 1.64 UMA (equivalente a \$138.56 pesos) por violar el principio de gratuidad y la prohibición de discriminar por razón de la condición económica.

SÉPTIMO. Efectos. Las declaratorias de invalidez decretadas en los considerandos quinto y sexto, surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Tlaxcala, debiendo notificarse esta resolución a todos los municipios involucrados por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas. Finalmente, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro el Congreso del Estado de Tlaxcala deberá abstenerse de establecer impuestos por el servicio de alumbrado público, así como derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información en términos de lo resuelto en el presente fallo. Lo anterior conforme a los precedentes Acciones de Inconstitucionalidad 11/2017,³⁹ 4/2018,⁴⁰ 13/2018 y su acumulada 25/2018.⁴¹

Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 63, fracción II, incisos a), b), c) y e), y 65 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, 64 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehtla y 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepetitla de Lardizábal, todas del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2019, expedidas mediante Decretos Nos. 52, 59, 62, 66 y 67, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho, en términos de los considerandos quinto y sexto de este fallo.

TERCERO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tlaxcala y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando séptimo de esta ejecutoria.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta."

NOTIFÍQUESE; haciéndolo por medio de oficio a las partes y a los Municipios de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Tepetitla de Lardizábal, Huamantla, Santa Cruz Quilehtla y Chiautempan; todos del Estado de Tlaxcala y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

³⁹ Resuelta en sesión del catorce de noviembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

⁴⁰ Resuelta en sesión de tres de diciembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

⁴¹ Resuelta en sesión del seis de diciembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones del artículo 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, respecto del considerando quinto, relativo al análisis del primer concepto de invalidez, consistente en declarar la invalidez de los artículos 65 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, 64 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehtla y 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepetitla de Lardizábal, todas del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2019. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones del principio de discriminación, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas respecto del inciso e), respecto del considerando sexto, relativo al análisis del segundo concepto de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 63, fracción II, incisos a), b), c) y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, para el ejercicio fiscal 2019. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistentes en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tlaxcala, 2) vincular al Congreso del Estado de Tlaxcala para que, en lo futuro, se abstenga de establecer impuestos por el servicio de alumbrado público y derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información, y 3) determinar que deberá notificarse la presente sentencia a todos los municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Eduardo Medina Mora I. no asistió a la sesión previa de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el Ministro Presidente y Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.- Ponente, Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Rúbrica.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de treinta y seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia emitida en acción de inconstitucionalidad 20/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dos de septiembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2019, FALLADA POR EL TRIBUNAL PLENO EN SESIÓN DEL DÍA VEINTISÉIS DE SEPTIEMBRE DE 2019

La acción de inconstitucional fue promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, señalando como actos impugnados disposiciones de la Ley de Ingresos de los Municipios de Chiautempan, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Tepetitla de Lardizábal, Huamantla, Santa Cruz Quilehltla y Chiautempan, todos del Estado de Tlaxcala, publicadas en el Periódico Oficial de esa entidad, mediante decretos 52, 59, 62, 66 y 67, respectivamente, el viernes 28 de diciembre de 2018.

Los artículos reclamados de las leyes de ingresos referidas, contienen una redacción similar, de la que se desprende que se impone a las personas físicas o morales (sean propietarios, poseedores o tenedores) que obtengan un beneficio en sus inmuebles por el uso y aprovechamiento de las luminarias y sus accesorios, otorgados por el Municipio en calles, plazas jardines y demás lugares de uso común, el deber de pagar un derecho por el servicio de alumbrado público.

En la resolución del Tribunal Pleno se determinó que las contribuciones establecidas en los preceptos impugnados tienen la naturaleza de derechos por el servicio de alumbrado público, de ahí que los preceptos impugnados resultan inconstitucionales porque el monto que se establece no guarda relación con el costo que representa para el Municipio, la prestación del servicio de energía eléctrica, sino que prevén que la base para su cálculo es el importe del consumo individualizado de los habitantes de los municipios mencionados; elemento que resulta ajeno a la actividad del ente público y que condujo a declarar su invalidez.¹

Por otro lado, se analizaron por separado y se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 64² de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros y 65³ de la Ley de Ingresos del Municipios de Chiautempan, por presentar ambos un contenido que se estimó contrario a los principios de legalidad y seguridad jurídicas, en tanto que en ellos no se advierte cuál es la base gravable –elemento esencial de las contribuciones– a la que será aplicable la tarifa que en ellos se especifica.

¹ Los considerandos relativos a aspectos procesales (competencia, oportunidad, legitimación), fueron aprobados por unanimidad de votos; sin embargo, en el aspecto de legitimación, reiteré la reserva externada en las acciones de inconstitucionalidad 18/2018, 27/2018 y 18/2019, falladas por el Tribunal Pleno, en sesiones de 4 de diciembre de 2018 y 3 de septiembre de 2019, en cuanto a la legitimación reconocida a la Comisión de los Derechos Humanos, toda vez que en mi opinión, dicho organismo carece de atribuciones para promover el presente medio de control constitucional en contra normas tributarias.

² Artículo 64. El objeto de este derecho es la prestación del servicio de alumbrado público, entendido como los derechos fiscales que se pagan como contraprestación por parte de las personas físicas o morales que obtengan un beneficio en sus inmuebles, sea propietario o poseedor, tenedor o beneficiario del mismo, por el uso y aprovechamiento de las luminarias y sus accesorios, que son otorgadas por el Municipio a la comunidad en calles, plazas, jardines y demás lugares de uso común.

La tarifa correspondientemente al derecho de alumbrado público, será la que resulte de dividir el costo originado al Municipio por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad. El resultado que se obtenga, se cobrará individualmente en el recibo que al efecto expida la empresa suministradora de energía eléctrica.

Los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados en la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la tarifa resultante mencionada en el párrafo anterior, mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería del Municipio.

En la prestación del servicio de alumbrado público en el Municipio, se cobrará en base a los porcentajes que a continuación se establecen respecto al tipo de consumo de energía eléctrica:

TIPO	TARIFA (por ciento)
Doméstico	6.5
Comercial	6.5
Baja Tensión	6.5
Servicio General de Alta Tensión	2.0
Servicios Especiales, Voltaje de más de 66 kilovatio (kw)	2.0

³ Artículo 65. El objeto de este derecho es la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público, a los derechos fiscales que se pagan con el carácter de contraprestación por parte de las personas físicas o morales que obtengan un beneficio en sus inmuebles, sea propietario, poseedor, tenedor o beneficiario del mismo, por el uso y aprovechamiento de las luminarias y sus accesorios, y que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público, será la que resulte de dividir el costo originado al Municipio por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad. El resultado que se obtenga, se cobrará individualmente en el recibo que al efecto expida la empresa suministradora de energía eléctrica.

Los propietarios o poseedores de predios rústicos o urbanos que no estén registrados en la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la tarifa resultante mencionada en el párrafo anterior, conjuntamente con el impuesto predial en el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.

El derecho de cobro por el servicio de alumbrado público, que se causará y deberá pagarse, aplicando el consumo de energía eléctrica de cada usuario, en base a los porcentajes que a continuación se establecen respecto al tipo de consumo de energía eléctrica:

TIPO	TARIFA (por ciento)
Doméstico	6.5
Comercial	6.5
Baja tensión	6.5
Servicio general de alta tensión	2.0
Servicios especiales, voltaje de más de 66 kilovatios (kw)	2.0

El Ayuntamiento celebrará el convenio respectivo con la Comisión Federal de Electricidad para que aplique los montos mínimos a contribuir, con el monto recaudado al mes, ésta cobrará el costo de energía consumida, y el excedente será devuelto al Municipio para que éste lo aplique en el mantenimiento y administración del Sistema de Alumbrado Público*.

Es precisamente respeto de este tópico sobre el que formulo el presente voto concurrente, en tanto que estando de acuerdo con el sentido del proyecto, considero oportuno fijar mi postura en torno a dichos numerales.

Dichos preceptos refieren que el objeto de este *derecho*, es la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio; así como que la tarifa correspondiente, será la que resulte de dividir el costo originado al Municipio por la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad; sin embargo, en un párrafo subsecuente disponen que *el derecho se causará y deberá pagarse, aplicando el consumo de energía eléctrica de cada usuario*, en base a los porcentajes que se establecen, dependiendo del tipo de tarifa que corresponda, ya sea doméstico, comercial, de baja-alta tensión o de servicios especiales.

Esto es, los numerales refieren que se trata de *derechos*, no obstante, en vez de atender –como debieran hacerlo, en congruencia con la naturaleza de este tipo de contribución–, al costo que para el Municipio representa la prestación del servicio de alumbrado público, prevén una estructura para el cobro, aplicando el consumo de energía eléctrica de cada usuario, con base en los porcentajes que a continuación se establecen respecto al tipo de consumo de energía eléctrica y señalan: doméstico, comercial y de baja tensión, que tendrán un 6.5%, el servicio general de alta tensión 2.0%, y servicios especiales, voltaje de más de 6 kilovatios 2.0%.

Lo anterior evidencia falta de claridad en la mecánica y pago por concepto de energía eléctrica, lo que se traduce en una violación al principio de legalidad en su vertiente de seguridad jurídica, en tanto que no queda del todo definido si se trata de un derecho o bien, si se está en presencia de una contribución denominada impuesto, porque el texto establece un sistema mixto en el que primero se calcula, por prorrateo, la cantidad que resulta de dividir el costo total que representa para el municipio la prestación del servicio público, entre los usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad; luego a la cantidad que resulte se les aplican individualmente los porcentajes a los que ya me he referido.

No obstante, esto constituye la incertidumbre que provoca el texto legal porque podría pensarse que habría elementos para considerar que los preceptos prevén un derecho, pero una lectura distinta, podría conducir a afirmar que si el porcentaje se aplica sobre un consumo individualizado, se estaría ante una contribución denominada impuesto⁴.

Respetuosamente, estimo que, en ningún caso podría afirmarse categóricamente que el cobro es sobre el consumo real de energía de cada usuario.

Por estos motivos adicionales, coincido con la declaratoria de invalidez a la que se arribó en la sentencia del Tribunal Pleno.

Respetuosamente

Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente del señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia del veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 20/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dos de septiembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

⁴ En ese sentido, este Tribunal Pleno resolvió las acciones de inconstitucionalidad 21/2012, 22/2012 y 7/2013 promovidas por la Procuraduría General de la República en contra de los artículos 47 del Municipio de Calvillo, 38 del Municipio de Asientos y 32 del Municipio de Pabellón de Arteaga, todos de las Leyes de Ingresos de dichos Municipios del Estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2012, las dos primeras, y 2013, la última mencionada. Así como las diversas acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, ambas en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho. En esos casos, los numerales impugnados contenían una estructura similar que los artículos cuya invalidez se demanda en el presente asunto, pues fijaban como base para la cuantificación del derecho por concepto de alumbrado público el consumo de energía eléctrica, cuestión que motivó que se declarara su inconstitucionalidad, en tanto que es competencia federal, establecer impuestos sobre energía eléctrica.