

**Demanda de acción de  
inconstitucionalidad, promovida por la  
Comisión Nacional de los Derechos  
Humanos.**

**Ministros que integran el Pleno de  
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,  
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Delegación Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz, Jorge Luis Martínez Díaz, y Ricardo Higareda Pineda, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 1985959 y 1681697, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a los licenciados José Cuauhtémoc Gómez Hernández, César Balcázar Bonilla y Joel Escobedo Ríos; así como a Giovanna Gómez Oropeza, Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona y Berenice Vázquez Botello; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo

**DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

**I. Nombre y firma del promovente:**

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

**II. Los órganos legislativos y ejecutivos que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:**

**A. Órgano Legislativo:** Congreso del Estado de Tlaxcala.

**B. Órgano Ejecutivo:** Gobernador Constitucional del Estado de Tlaxcala.

**III. Las normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron:**

1. Las siguientes normas publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, de fecha **28 de diciembre de 2017**:

- Artículo 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, para el ejercicio fiscal 2018, contenida en el Decreto número 75.
- Artículo 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, para el ejercicio fiscal 2018, contenida en el Decreto número 77.

- Artículo 63 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, para el ejercicio fiscal 2018, contenida en el Decreto número 79.
  - Artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatecochco de José María Morelos, para el ejercicio fiscal 2018, contenida en el Decreto número 80.
  - Artículo 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Axocomanitla, para el ejercicio fiscal 2018, contenida en el Decreto número 87.
2. La norma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, de fecha **29 de diciembre de 2017**:
- Artículo 54, de la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2018, contenida en el Decreto número 114.

**IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:**

- Artículos 14, 16 y 31 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

**V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho al mínimo vital.
- Obligación del Estado de respetar, promover, proteger y garantizar

derechos humanos.

- Principio de legalidad
- Principio de proporcionalidad en las contribuciones.

## **VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de diversos artículos de distintas leyes de ingresos municipales para el Estado de Tlaxcala, publicadas todas en el Periódico Oficial de esa entidad federativa los días 28 y 29 de diciembre de 2017.

## **VII. Oportunidad en la promoción.**

Acorde al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, los días 28 y 29 de diciembre de 2017, por lo que el plazo para presentar la acción corre, respectivamente, del viernes 29 de diciembre de 2017 al sábado 27 de enero de 2018, y del sábado 30 de diciembre de 2017 al domingo 28 de enero de 2018. Sin embargo, al ser días inhábiles los últimos días para la presentación de la actual demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día

de hoy, ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

*“**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; (...).”***

Conforme al citado precepto Constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preceptos que, por su relevancia, a continuación, se citan:

**De la Ley:**

*“**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

*I. **Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;** (...)*

*XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad,** en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y*

*(...).”*

**Del Reglamento Interno:**

*“**Artículo 18.** (Órgano ejecutivo)*

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la***

## **Comisión Nacional y su representación legal.”**

### **IX. Introducción.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en sus artículos 14 y 16 el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, por virtud de los cuales, la autoridad estatal solo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados, con base en la norma jurídica que lo habilita para ello.

La inexistencia de un fundamento jurídico que haga posible el actuar de la autoridad o el desapego por parte de la citada autoridad a la norma jurídica redunda en una transgresión al derecho fundamental de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Ahora bien, el numeral 31, fracción IV, de la Constitución Federal, consagra el derecho al mínimo vital, así como los principios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad; mismos que constituyen *per se* derechos humanos de los contribuyentes y que enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental.<sup>1</sup>

El derecho al mínimo vital ejerce una influencia que trasciende ese ámbito y, en lo relativo a la materia tributaria, deriva del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se configura, desde el punto de vista tributario, como una proyección del principio de proporcionalidad tributaria y entraña una garantía de las personas, por virtud del cual el legislador,

---

<sup>1</sup> Tesis P. VII/2013 (9a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I, p. 136, del rubro **DERECHO AL MÍNIMO VITAL. SU CONTENIDO TRASCIENDE A TODOS LOS ÁMBITOS QUE PREVEAN MEDIDAS ESTATALES QUE PERMITAN RESPETAR LA DIGNIDAD HUMANA.**

al diseñar el objeto de las contribuciones e identificar la capacidad idónea para contribuir, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación.<sup>2</sup>

Así, el referido derecho se configura como directriz para el legislador, por cuya virtud debe abstenerse de imponer contribuciones a determinados conceptos o ingresos, cuando ello implique trastocar los medios de una persona para una vida digna. En consecuencia, como el derecho al mínimo vital en el ámbito tributario encuentra asidero en el citado artículo 31, fracción IV, constitucional, puede precisarse que las contribuciones que carecen de sustento constitucional trastocan el derecho al mínimo vital con relación a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria consagrados en la Norma Fundamental.

En este orden de ideas, uno de los elementos esenciales de las contribuciones es el hecho imponible, que constituye 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 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, de la forzosa relación del objeto de la contribución con la base, se desprende si la misma respeta el principio de proporcionalidad, aunado a que sirve como elemento de identificación del tributo.

Resulta fundamental que las personas reconozcan el tipo de contribución frente a la que se encuentran, y por la cual nace la obligación de contribuir al gasto público, en virtud de que, en un Estado Constitucional Democrático, todas las

---

<sup>2</sup> Tesis P. VIII/2013 (9a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I, p. 138, del rubro **DERECHO AL MÍNIMO VITAL. SUS ALCANCES EN MATERIA TRIBUTARIA.**



autoridades deben actuar conforme a la norma que jurídicamente los habilita, así como las personas deben tener la certeza de tipo de tributo que se está pagando.

Es así que, en el orden jurídico mexicano, existen autoridades habilitadas constitucional y legalmente para imponer determinados tipos de contribuciones y otras que se encuentran ajenas a las mismas.

Contrario a lo expuesto, el legislador del Estado de Tlaxcala, establece una contribución por el servicio de alumbrado público, que denomina “derecho”, pero cuya base es el consumo de energía eléctrica de los sujetos obligados a pagarlo, lo que se constituye en una transgresión a los derechos humanos de los contribuyentes a la proporcionalidad en los tributos, en tanto que no existe congruencia en la relación entre el hecho imponible y la base del “derecho”, puesto que no se está pagando por la prestación del servicio, alumbrado público, otorgado por el Municipio, sino por el mayor o menor consumo de energía eléctrica de los contribuyentes.

Adicionalmente, las normas impugnadas, al no cobrar un derecho sino un impuesto al consumo de fluido eléctrico, vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, que obligan a todas las autoridades a que sus actos se encuentren fundamentados y motivados, preservando la protección, el respeto, la promoción y garantía de los derechos humanos reconocidos en el texto constitucional, y en los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, de conformidad con el artículo 1º, tercer párrafo de la Norma Fundamental.

Por lo anterior, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos los artículos 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan; 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla; 63 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros; 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatecochco de José María Morelos; 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Axocomanitla; todas para el ejercicio fiscal 2018,

publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, de fecha 28 de diciembre de 2017; y el artículo 54, de la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2018, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, de fecha 29 de diciembre de 2017, transgreden los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la proporcionalidad en las contribuciones, así como los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, consagrados en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV de la Norma Fundamental; 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

#### **X. Concepto de invalidez.**

**ÚNICO.** Los artículos 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan; 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla; 63 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros; 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatecochco de José María Morelos; 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Axocomanitla; y 54 de la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Tlaxcala, todas para el ejercicio fiscal 2018; al establecer la contribución por el “*derecho*” municipal de servicio de alumbrado público, tomando como base el consumo de energía eléctrica de cada usuario, se traducen en una vulneración a los derechos humanos de seguridad jurídica, mínimo vital y proporcionalidad en las contribuciones, 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14, con relación al 16 de la Norma Fundamental, constituyen

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

Es decir, con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les son reconocidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica del gobernado; se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley, y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

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

Ahora bien, como se precisó, previamente, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Es así que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados por la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Es decir, 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 —incluso legislativa— carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de los gobernados, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

En congruencia, la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad se acote en una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.<sup>3</sup>

Ahora bien, en materia de tributos, desde tiempos pretéritos, las Constituciones del mundo han puesto especial énfasis en establecer limitaciones al Poder Público, que se traducen en diversos principios que deben seguir las contribuciones, ante la necesidad de protección al derecho de propiedad privada de los Gobernados. Estos principios no sólo actúan como límites, sino que

---

<sup>3</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párr. 22, p. 6, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_06\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf)

también dan sus notas distintivas a las obligaciones públicas de los contribuyentes, denominadas contribuciones o tributos.<sup>4</sup>

Resulta necesario hacer hincapié en que los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal no se limitan a los reconocidos en el Capítulo I del Título Primero de la misma, ya que aquellos se encuentran diseminados por todo el cuerpo de la Norma Suprema.

En esta tesitura, el derecho al mínimo vital, como derivación del principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, busca resguardar los signos de capacidad económica destinados a satisfacer necesidades primarias, de manera que en tanto se supere ese nivel mínimo, la auténtica capacidad contributiva del causante impone la necesidad de aportar al sostenimiento de los gastos públicos, en cumplimiento a la obligación establecida en el precepto referido.<sup>5</sup>

Así, el derecho al mínimo vital se configura, desde el punto de vista tributario, como una proyección del principio de proporcionalidad tributaria y entraña una garantía de las personas, por virtud del cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, respetando los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones, y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas, es decir, un derecho por cuya virtud, sólo las autoridades constitucionalmente habilitadas para imponer los tributos, y por el cual las personas no serán llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales, correlativo al

---

<sup>4</sup> Cfr. Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintisiete de octubre de dos mil cinco, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

<sup>5</sup> Tesis P. VIII/2013 (9a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I, p. 138, del rubro **DERECHO AL MÍNIMO VITAL. SUS ALCANCES EN MATERIA TRIBUTARIA.**

deber del legislador de respetar este límite. Es decir, el derecho de mínimo vital se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado.<sup>6</sup>

Sobre el derecho al mínimo vital, desde una óptica tributaria, la Constitución Federal, regula los principios que deben regir a las contribuciones, a efecto de garantizar límites al Poder Público frente a los derechos del gobernado, evitando causar afectaciones desproporcionadas al mismo, tales principios se encuentran enmarcados en el artículo 31, fracción IV, que a la letra establece:

***“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:***

***I.a III. (...)***

***IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”***

El precepto transcrito consagra el derecho al mínimo vital, con relación a los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad; los cuales además de ser derechos fundamentales inherentes a los gobernados y reconocidos por el texto constitucional, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, las cuales se señalan a continuación:

- a)** Toda contribución tiene su fuente en el poder de Imperio del Estado.
- b)** Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- c)** Sólo se pueden crear mediante ley.
- d)** Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.

---

<sup>6</sup> Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día diecinueve de septiembre de dos mil once, al resolver el Amparo en revisión 2237/2009, p. 90

e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

Con base en las características enlistadas, las contribuciones o tributos se entienden como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Ciudad de México, Estados 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.<sup>7</sup>

En efecto, los diversos postulados que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha venido desarrollando con relación al principio de proporcionalidad tributaria permiten apreciar que el derecho al mínimo vital —en su vertiente de directriz para el legislador tributario, a fin de que se abstenga de imponer contribuciones a determinados conceptos o ingresos, cuando ello implique dejar a la persona sin medios para subsistir— encuentra sustento constitucional en el artículo 31, fracción IV.<sup>8</sup>

Ahora bien, conviene precisar que las contribuciones previstas en el texto constitucional pueden ser de distinta naturaleza, atendiendo a su 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, a saber:

---

<sup>7</sup> Cfr. Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintisiete de octubre de dos mil cinco, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

<sup>8</sup> Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día diecinueve de septiembre de dos mil once, al resolver el Amparo en revisión 2237/2009, p. 107.

- **Sujeto:** La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.
- **Hecho imponible:** Presupuesto jurídico o económico fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria. El hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.
- **Base imponible:** El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.
- **Tasa o tarifa:** La cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal
- **Época de pago:** Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y por tanto debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Los componentes referidos son una constante estructural de los tributos, su contenido es variable y se presentan de manera distinta, y dependiendo del tipo de contribución que se analice, se determina la naturaleza propia a cada tributo.

En otras palabras, existen diversos tipos de contribuciones, y cada una conserva su propia naturaleza. Si bien cada autoridad legislativa se encuentra habilitada para establecer diversos tipos de tributos, ello no implica que el legislador pueda desnaturalizarlos, por lo que tiene la obligación de respetar sus notas esenciales



tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

En el tipo de 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 de la Nación. 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.

Es así 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 se evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece.

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 tal que, para que se respete el derecho humano a la proporcionalidad tributaria, debe existir congruencia entre el hecho imponible 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, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también 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.

En esta tesitura, el hecho de que exista una distorsión en la relación entre el hecho imponible y la base, lleva a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que ha pretendido gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto. Para solucionar este conflicto, se debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, lo cual podrá revelar que un impuesto grava un objeto diferente al que refiere su hecho imponible o que una contribución es un impuesto o una contribución de mejoras y no un derecho, y viceversa.

Bajo esta línea argumentativa, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las normas impugnadas, vulneran los derechos fundamentales a la seguridad jurídica y al mínimo vital, con relación a la proporcionalidad en las contribuciones, así como la garantía constitucional de legalidad, 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.

Para mayor claridad, se transcriben los textos de las disposiciones impugnadas:

| Leyes   | Artículos Impugnados  |
|---|---|
| <p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, para el ejercicio fiscal 2018.</b></p>            | <p><b>“ARTÍCULO 54.</b> 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p><b><u>En la prestación del servicio de alumbrado público, se cobrará un porcentaje máximo de 3 por ciento sobre el consumo de energía eléctrica.</u></b></p> <p>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.”</p> |
| <p><b>Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, para el ejercicio fiscal 2018.</b></p> | <p><b>“ARTÍCULO 48.</b> El objeto de este derecho es la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes de este Municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público a los derechos fiscales que se pagan con el carácter de contraprestación por parte de personas físicas y mores que obtengan un beneficio del mismo, por el uso y aprovechamiento de las luminarias y sus accesorios, y que el Municipio</p>   |

|   |  |
|---|--|
|   | <p>otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.</p> <p>La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público, será la que resulte 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.</p> <p>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.</p> <p><b><u>En la prestación del servicio de alumbrado público, se cobrará el porcentaje máxima de tres por ciento sobre el consumo de energía eléctrica.</u></b></p> <p>Lo descrito en los párrafos, dos, tres y cuatro de este artículo, son aplicables tanto para cabecera municipal como para sus respectivas comunidades.</p> |
| <p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, para el ejercicio fiscal 2018.</b></p> | <p><b>“Artículo 63.</b> 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.</p> <p><b><u>En la prestación del servicio de alumbrado público en el Municipio, se cobrará un porcentaje máximo de 3.5 por ciento sobre el consumo de energía eléctrica.”</u></b></p>  |
| <p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Mazatecochco de José María, para el ejercicio fiscal 2018.</b></p>       | <p><b>“ARTÍCULO 33.</b> El objeto de este derecho es la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes de este 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 física o morales que obtengan el 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.</p> <p>La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público, será la que resulte de dividir el costo originado al Municipio por la prestación de este</p>  |

|   |  |
|---|--|
|   | <p><i>servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad. El resultado que se obtenga se cobrará en el recibo que al efecto expida la empresa suministradora de energía eléctrica.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><b><u>En la prestación del servicio de alumbrado público se cobrará un porcentaje máximo de 3 por ciento sobre el consumo de la energía eléctrica.</u></b></p> <p><i>El Ayuntamiento celebrará el convenio respectivo con la Comisión Federal de Electricidad para que ésta aplique los montos mínimos al contribuir, con el monto recaudado al mes esta se cobrará el costo de energía consumida, y el excedente será devuelto al Municipio para que éste lo aplique al mantenimiento de administración del sistema de alumbrado público.”</i></p>   |
| <p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Axocomanitla, para el ejercicio fiscal 2018.</b></p> | <p><b>“ARTÍCULO 51.</b> <i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p> |

|   |  |
|---|--|
|   | <p><b><u>En la prestación del servicio de alumbrado público en el Municipio, se cobrará un porcentaje máximo de 3 por ciento sobre el consumo de energía eléctrica.</u></b></p> <p><i>El Ayuntamiento celebrará el convenio respectivo con la Comisión Federal de Electricidad para que ésta aplique los montos mínimos a contribuir, con el monto recaudado al mes ésta se 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.”</i></p>   |
| <p><b>Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2018</b></p> | <p><b>ARTÍCULO 54.</b> <i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><b><u>En la prestación del servicio de alumbrado público, se cobrará un porcentaje máximo de 3 por ciento sobre el consumo de energía eléctrica.</u></b></p> <p><i>El Ayuntamiento celebrará el convenio respectivo con la Comisión Federal de Electricidad para que ésta aplique los montos mínimos a contribuir con el monto mínimo 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 de Sistema de Alumbrado Público.</i></p> |

De los preceptos legales transcritos se desprende que los elementos del “derecho” que debe 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:** 3.0% y 3.5 % 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 citados 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 imponible 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 del Estado de Tlaxcala, pretende cobrar un impuesto por el consumo de energía eléctrica de cada persona, y lo hace pasar como una contribución denominada “derecho”, afectando la esfera jurídica de los

gobernados de forma desproporcionada e injustificada, puesto que la referida autoridad legislativa carece de sustento constitucional para imponer dicha medida tributaria.

Es así que las normas en comento, transgreden los derechos de seguridad jurídica, mínimo vital y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria al establecer como base, para el cálculo de este derecho, el consumo de energía eléctrica de los sujetos obligados al pago de dicha contribución.

De ello se advierte que la base imponible establece como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva, **el consumo de energía eléctrica**, por lo que en el caso, 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.

El anterior razonamiento permite descubrir la verdadera naturaleza del tributo en análisis, puesto que, al haber identificado el hecho imponible real –el consumo de energía eléctrica- que se encuentra en la base, permite 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.

En suma, esa Suprema Corte ha sostenido que, para que un gravamen pueda ser considerado proporcional, la autoridad estatal debe estar facultada para



imponer la contribución, misma que debe guardar congruencia entre el impuesto creado por la autoridad estatal facultada y la capacidad contributiva de los causantes, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los presupuestos de hecho de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza.<sup>9</sup>

**De acuerdo con lo anterior, la potestad tributaria implica para el Estado, a través de las autoridades legislativas competentes, la facultad de determinar el objeto de los tributos**, involucrando cualquier actividad de los gobernados que sea reflejo de capacidad contributiva, de ahí que uno de los principios que legitima la imposición de las contribuciones es, precisamente, el de la identificación de la capacidad para contribuir a los gastos públicos por parte de los gobernados.<sup>10</sup>

Debe precisarse que si bien, el artículo 115 de la Constitución Federal prevé que el Municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado, 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 5º, inciso a).

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, consistente en la prestación del servicio de

---

<sup>9</sup> Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día diecinueve de septiembre de dos mil once, al resolver el Amparo en revisión 2237/2009, p. 108.

<sup>10</sup> *Ibidem.*, pp. 108-109.

alumbrado público, de acuerdo al importe del consumo de energía eléctrica por parte de los sujetos obligados, están estableciendo un impuesto por la energía eléctrica consumida y no un derecho por el alumbrado público.

De lo anterior se desprende que el derecho al mínimo vital, con relación al principio de proporcionalidad tributaria se respeta en la medida en que la contribución impuesta a los gobernados deviene de una autoridad que cuenta con la habilitación constitucional para imponerla y, que la misma atienda a la *capacidad contributiva de los sujetos pasivos*, pues debe pagar más quien tiene mayor capacidad contributiva y menos el que la tiene en menor proporción.

Por lo anterior, las normas impugnadas trastocan los derechos de seguridad jurídica, mínimo vital y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, toda vez que no se está pagando por la prestación del servicio de alumbrado público, otorgado por el Municipio, sino por el consumo de energía eléctrica de cada contribuyente, el cual a mayor consumo aumentará y, por ende, crecerá el pago del tributo y a la inversa.

**En ese sentido, debe concluirse que la contribución establecida en las normas impugnadas, efectivamente vulneran el derecho de seguridad jurídica y al mínimo vital con relación al principio de proporcionalidad de los tributos, puesto que la autoridad legislativa que impone la contribución, carece de sustento constitucional para realizarlo, atendiendo a que no existe una relación entre el hecho y la base imponible, lo que se traduce en que en realidad no se está cobrando un derecho, sino una contribución consistente en un impuesto al consumo del flujo eléctrico.**

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

jurídica de los gobernados por parte de una autoridad que no se encuentra constitucionalmente habilitada para ello.

Estos criterios han sido hechos patentes por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005, determinando que **una contribución a la que se otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo hecho imponible, lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes de un municipio, pero cuya base para el cálculo de este derecho es el importe de energía eléctrica, revela que la base gravable se encuentra relacionada con un hecho imponible que no corresponde 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 —hecho imponible característico de los impuestos y no de los derechos— y, que en el caso, consiste en dicho consumo de energía eléctrica.**<sup>11</sup>

En este sentido, las normas con estas características contienen una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos, y en concreto, un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, por lo que es violatorio del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, ya que no se satisface el requisito de fundamentación para la afectación a la esfera jurídica de los gobernados.

Lo anterior, ya que, como ese Alto Tribunal ha sostenido, tratándose de actos legislativos, el requisito de fundamentación, previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal, se satisface cuando la autoridad que expide el ordenamiento está constitucionalmente facultada para ello. Por otra parte, el

---

<sup>11</sup> Jurisprudencia P./J. 73/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo XXIII, junio de 2006, p. 919, del rubro: **CONTRIBUCIONES SOBRE ENERGÍA ELÉCTRICA. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE INGRESOS DE SALINA CRUZ, TEHUANTEPEC, OAXACA, AL ESTABLECER MATERIALMENTE UN IMPUESTO DE DICHA NATURALEZA, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, NUMERAL 5o., INCISO A) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

requisito de motivación se colma cuando las leyes que se emiten se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas.<sup>12</sup>

Ahora bien, los argumentos esgrimidos sobre la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, se corroboran con el criterio jurisprudencial emitido por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 23/2006, 22/2012, y 9/2013, donde el Pleno de ese Alto Tribunal, declaró la invalidez de los artículos 38<sup>13</sup> y 39<sup>14</sup> de la Ley de Ingresos del Municipio de Calvillo, Estado de Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis; 38<sup>15</sup> de la Ley de Ingresos del Municipio de Asientos, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal dos mil doce; y 19<sup>16</sup> de la Ley de Ingresos

---

<sup>12</sup> Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial y su Gaceta, Volumen 181-186, Primera Parte, p. 239, del rubro: **FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.**

<sup>13</sup> “Artículo 38. Se consideran Derechos de alumbrado público, los ingresos que obtenga el Municipio por el cobro a los usuarios domésticos, comerciales e industriales del servicio de energía eléctrica descritos en el artículo siguiente, propietarios o poseedores de predios en la jurisdicción del territorio municipal en la cantidad equivalente al 10% del consumo que éstos generan y serán cobrados en los recibos del consumo de la Comisión Federal de Electricidad.”

<sup>14</sup> “Artículo 39. Son causantes del derecho por concepto de alumbrado público en calles, plazas, jardines y demás lugares de uso común, los consumidores de energía eléctrica clasificados en las tarifas 1, 2, 3, OM, HM, HS, HSL, HT, 1-15, 1-30, HS-R, HS-RF, HS-RM, HT-R, HT-RF, HT-RM, HM-R, HM-RF, H, HM-RM, publicadas en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1986, 10 de noviembre de 1991, 3 de abril de 1992, 13 de mayo de 1993, 4 de octubre de 1993 y 30 de septiembre de 1994.”

<sup>15</sup> Artículo 38. Son causantes por servicio de alumbrado público en calles, plazas, jardines y los espacios públicos de uso común, los consumidores de la energía eléctrica de los ramos doméstico, comercial e industrial, clasificados en las tarifas 1, 2, 3, Om, hs, hsl, ht, htl, 1-15, 1-30, hsr, hs-rf, hs-rm, ht-r, ht-rf, ht-rm, hm-r, hm-rf, h, hm-rm, publicados en el Diario Oficial de la Federación en fechas, 31 de mayo de 1986, 10 (sic) noviembre de 1991, 3 de abril de 1992, 13 de mayo de 1993, 4 de octubre y 30 de septiembre de 1994, en un porcentaje equivalentes al 10% del consumo total calculado sobre el importe de su facturación que ésta genere, el cual deberá ser cobrado en el recibo expedido por la Comisión Federal de Electricidad. Las tarifas o porcentajes aplicables del 10% por concepto de alumbrado público.”

<sup>16</sup> “Artículo 19. las tarifas que se cobrarán por concepto de derechos por servicio de alumbrado público para el año 2013, en aplicación a las fórmulas establecidas en el Capítulo 11, del Título Segundo de la ley de Hacienda del Municipio de San José de Gracia, Aguascalientes, y que correspondan a una causación anual, serán las siguientes: .

del Municipio de San José de Gracia, Estado de Aguascalientes, para ejercicio fiscal dos mil trece, respectivamente, **por denominar a la contribución que establecían ‘derecho’, cuando materialmente se trataba de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica.**

Los preceptos declarados inválidos, en las acciones de inconstitucionalidad mencionadas, contenían el mismo vicio a la de los artículos cuya invalidez se

---

*Son causantes del servicio por concepto de alumbrado público los consumidores de la energía eléctrica del ramo, domestico. comercial e industrial señalados en este artículo, en un porcentaje equivalente al 10% del consumo total calculado sobre el importe de su facturación que esta genere, el cual deberá ser cobrado en el recibo expedido por la Comisión Federal de Electricidad, que de conformidad son calculados y determinado el costo total del servicio de alumbrado público en base a los siguientes artículos 72 A; 72 B; 72 C; 72 D; 72 E; 72F; 72 G; 72 H; 72 I; 72 J; 72 K; 72 L Y 72 M de la ley de Hacienda del Municipio de San José de Gracia, Ags., reformada y publicada el 22 de diciembre del 2008 en el periódico oficial del estado de Aguascalientes.*

*Las tarifas o porcentajes aplicables del 10% por concepto de servicio de alumbrado público en el párrafo anterior serán cubiertas en la tesorería o en las instituciones que esta autorice mediante la celebración de convenios respectivos con la Comisión Federal de Electricidad.*

*Se consideran servicios de alumbrado público, los ingresos que obtenga el Municipio de San José de Gracia, Ags., y las comunidades de San Antonio de los Ríos, Paredes, Rancho Viejo, Potrero de los López, la Congoja, Amarillas, Tortugas, Boca de Túnel, Túnel de Potrerillo, Santa Elena, San Felipe de Jesús, Potrerillos y otros por el cobro a los usuarios domésticos, comerciales e industriales del servicio de energía eléctrica descrito en el párrafo siguiente, así como los propietarios o poseedores de predios en la jurisdicción del territorio municipal en la cantidad equivalente al 10 % del consumo que estos generen y serán cobrados en el recibo de consumo emitido por la Comisión Federal de Electricidad.*

*Son causantes del derecho de alumbrado público en calles, plazas, jardines y los espacios públicos de uso común, los consumidores de energía eléctrica clasificados en las tarifas 1, 2, 3, Om, hs, hsl, ht, htl, 1-15, 1-30, hsr, hs-rf, hs-rm, ht-r, ht-rf, ht-rm, hm-r, hm-rf, h, hm-rm publicadas en las fechas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 1991, 3 de abril de 1992, 13 de mayo de 1993, 4 de octubre y 30 de septiembre de 1994 y las que se sigan actualizando a la fecha.*

*Se otorgarán los siguientes descuentos por los derechos correspondientes al servicio de alumbrado público.*

*A. Empresas, comercios e industrias de nueva creación durante el primer año posterior a su apertura del 20%.*

*B. Empresas, comerciales e industriales con más de un año de apertura del 10 al 20%.*

*C. En la tarifa habitacional, previo estudio socio económico que acredite la incapacidad del pago del causante del 10 al 20%.*

*D. En todas las tarifas, como apoyo a desastres naturales y humanos del 30 al 90%.”*

demanda en el presente asunto, a saber, la falta de congruencia entre el hecho y la base imponible, pues fijaban como base para la cuantificación del derecho por concepto de alumbrado público el consumo de energía eléctrica, cuestión que motivó que se declarara su inconstitucionalidad.

En otras palabras, las normas impugnadas en el presente asunto, tienen un contenido y una trascendencia normativa idéntica a las que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó como incompatibles con el marco constitucional mexicano.

Resulta necesario destacar que, aunado a lo anterior, los preceptos impugnados de las diversas Leyes de Ingresos de los Municipios de Tlaxcala, establecen tasas distintas a las que señala el Decreto número 52 impugnado, que autoriza los porcentajes que deben aplicarse en los sesenta municipios del Estado de Tlaxcala, sin embargo, también se toma como base el consumo de energía eléctrica, lo que se traduce en incertidumbre jurídica para los contribuyentes, pues además de no tener certeza de la verdadera naturaleza de lo que se paga, tampoco se tiene la seguridad de que la tasa que se aplica a la base es la correcta, como se aprecia a continuación:

| Decreto o Ley      |     | Texto   |            |
|--------------------|-----|---|------------|
| <b>Decreto 52.</b> | (…) | TIPO  | TARIFA (%) |
|                    |     | 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        |

Debe enfatizarse que, las normas impugnadas vulneran el derecho humano de los contribuyentes al mínimo vital, con relación al principio de proporcionalidad en los tributos, ya que generan una afectación arbitraria a la esfera jurídica de los gobernados, pues las autoridades locales carecen de sustento jurídico constitucional que las habilite para impactar la esfera de derechos de los contribuyentes, estableciendo contribuciones consistentes en impuestos sobre el consumo de energía eléctrica. Por lo anterior, se trata de una actuación arbitraria de autoridad, carente de sustento jurídico, que implica necesariamente una transgresión a la certidumbre jurídica del gobernado, vulnerando los derechos humanos reconocidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es así que, el 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, deber constitucional, consagrado en el artículo 1° de la Constitución Federal, extensible a todas las autoridades del Estado mexicano.

Lo anterior, ya que nivel internacional, la Convención Americana de Derechos Humanos en sus artículos 1<sup>17</sup> y 2<sup>18</sup>, así como el diverso 2 del Pacto Internacional

---

<sup>17</sup> Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

<sup>18</sup> Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

de Derechos Civiles y Políticos<sup>19</sup> establecen la obligación de los Estados de respetar los derechos y libertades reconocidos, así como de adoptar las medidas legislativas que fueren necesarias para hacer efectivos los mismos, por lo que el Legislador local al no respetar los derechos humanos a la seguridad jurídica y proporcionalidad en las contribuciones, contraviene los preceptos convencionales aludidos.

## **XI. Cuestiones relativas a los efectos.**

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de los artículos 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan; 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla; 63 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros; 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazatecochco de José María Morelos; 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lorenzo Axocomanitla; todas para el ejercicio fiscal 2018, publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, de fecha

---

<sup>19</sup> Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.



28 de diciembre de 2017; y el artículo 54, de la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2018, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, de fecha 29 de diciembre de 2017.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales las normas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

**“ARTICULO 41.** *Las sentencias deberán contener:*

*(...)*

*IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;*

*(...)*”

**“ARTICULO 45.** *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

Asimismo, en caso de estimar inconstitucionales las normas impugnadas por este Organismo Nacional, y toda vez que ellas constituyen normas de ingresos de vigencia anual, se solicita a ese Alto Tribunal 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. Consideraciones que ha sido suscritas por el Pleno de esa Suprema Corte al resolver las acciones de inconstitucionalidad **6/2017** y **11/2017**.

## **XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.**

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra del acceso a la justicia para todas las personas y de los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica.

Esta acción se identifica con el objetivo “7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos”, y la meta 7.1 la cual es

“Garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos.”

Es así como los derechos de proporcionalidad y seguridad jurídica, cobran importancia, al reconocerse éstos se garantiza el respeto a otros derechos humanos del Estado garante. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para una mayor seguridad jurídica de las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas tengan acceso a un servicio de alumbrado público en condiciones de proporcionalidad en las contribuciones y seguridad jurídica, como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible.

Es así como las normas impugnadas se constituyen como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos de proporcionalidad en las contribuciones y seguridad jurídica, y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que da incertidumbre y confusión al momento de imponer un impuesto, lo cual trasgrede los derechos humanos de los contribuyentes de diversos municipios del Estado de Tlaxcala.

## ANEXOS

**1. Copia certificada.** Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

**2. Copia certificada.** Del Nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por el que designa al Licenciado Ismael Eslava Pérez como Primer Visitador General de esta Comisión Nacional. (Anexo dos).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, solicito que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dichas documentales; y que en sustitución de las mismas, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que los documentos descritos en los numerales 1 y 2 de este apartado, son de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

**3. Copia simple.** Del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, de los días 28 y 29 de diciembre de 2017 que contiene los Decretos por el que se expiden las normas impugnadas (Anexo tres).

**4. Disco compacto.** De la versión electrónica del presente escrito (Anexo cuatro).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

**PRIMERO.** Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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

**TERCERO.** Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

**CUARTO.** Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las disposiciones legales impugnadas.

Ciudad de México, a 29 de enero de 2018.

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS