

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

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

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Alcaldía 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, Alcaldía 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 y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, y 2196579, 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 las licenciadas y los licenciados César Balcázar Bonilla, Román Gutiérrez Olivares, Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa y Kenia Pérez González; así como a Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona y Yocelin Sánchez Rivera; 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 referida 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 legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado Libre y Soberano 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:

Cobro del servicio de Alumbrado Público con base en el consumo de energía eléctrica:

1. Artículo 51, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, para el ejercicio fiscal 2019, expedida mediante Decreto número 17, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el 28 de noviembre de 2018. (1)

ARTÍCULO 51. *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 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 Municipal. **En la prestación del servicio de alumbrado público se cobrará aplicado al consumo de energía eléctrica de cada usuario, los porcentajes que a continuación se establecen respecto al tipo de consumo de energía eléctrica:**

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 kilovatios	2.0

2. Artículo 53, de la Ley de Ingresos del Municipio de Españita, para el ejercicio fiscal 2019, expedida mediante Decreto número 24, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el 28 de noviembre de 2018. (2)

Artículo 53. 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 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.

La prestación del servicio de alumbrado público en el Municipio, deberá pagarse aplicando al 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:

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 kilovatios	2.0

3. Artículo 51, párrafo cuarto de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2019, expedida mediante Decreto número 14, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el 28 de noviembre de 2018. (3)

ARTÍCULO 51. *El objeto de este servicio 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 servicio 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 Municipal.

Por la prestación del servicio de alumbrado público, se causará y deberá pagarse aplicando al consumo de la 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 (%)
<i>Doméstico</i>	6.5
<i>Comercial</i>	6.5
<i>Baja tensión</i>	6.5
<i>Servicio general de alta tensión</i>	2.0
<i>Servicios especiales, voltaje de más de 66 kilovatios</i>	2.0

Cobros excesivos y desproporcionales por acceso a la información:

1. Artículo 35 y su tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas Tecopilco, para el ejercicio fiscal 2019, expedida mediante Decreto número 12, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el 28 de noviembre de 2018. (4)

ARTÍCULO 35. *Por la expedición de reproducciones de información pública municipal que establece la Ley Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, se cobrarán los derechos de acuerdo con la siguiente:*

TARIFA

I. Por reproducción de información en hojas simples:

a) Tamaño carta, 0.12 UMA.

b) Tamaño oficio, 0.15 UMA.

II. Cuando el número de hojas excede de diez, por cada hoja excedente, 0.25 UMA.

2. Artículo 38 y su tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2019, expedida mediante Decreto número 14, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el 28 de noviembre de 2018. (3)

ARTÍCULO 38. Por la expedición de reproducciones de información pública municipal que establece la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Tlaxcala, se cobrarán los derechos de acuerdo con la siguiente:

TA R I FA

I. Por reproducción de información en hojas simples:

a) Tamaño carta, 0.10 de un UMA por hoja, e

b) Tamaño oficio, 0.12 de un UMA por hoja.

II. Cuando el número de fojas exceda de diez, por cada hoja excedente, 0.80 de un UMA.

3. Artículo 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, para el ejercicio fiscal 2019, expedida mediante decreto número 17, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el 28 de noviembre de 2018. (1)

“ARTÍCULO 42. Por la expedición de reproducciones de información pública municipal que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Tlaxcala, se cobrará los derechos siguientes:

I. Por reproducción de información en hojas simples y certificadas:

a) Tamaño carta, 0.20 UMA por hoja, e

b) Tamaño oficio, 0.20 UMA por hoja.”

4. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatelco, para el ejercicio fiscal 2019, expedida mediante decreto número 19, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el 28 de noviembre de 2018. (7)

ARTÍCULO 36. Por la expedición de reproducciones de información pública municipal que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, se cobrará los derechos siguientes:

I. Por reproducción de información en hojas simples:

a) Tamaño carta: 0.8 de una UMA por hoja.

b) Tamaño oficio: 0.9 de una UMA por hoja.

II. Cuando el número de fojas exceda de diez:

a) Por cada hoja excedente, el 0.8 de una UMA.

5. Artículo 35 y su tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Zitlaltepec de Trinidad Sánchez Santos, para el ejercicio fiscal 2019, expedida mediante Decreto número 22, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el 28 de noviembre de 2018. (7)

ARTÍCULO 35. *Por la expedición de reproducciones de información pública municipal que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Tlaxcala, se cobrará los derechos siguientes:*

T A R I F A

I. Por reproducción de información en hojas simples:

a) Tamaño carta, 0.1 UMA por hoja, e

b) Tamaño oficio, 0.12 UMA por hoja.

II. Cuando el número de fojas exceda de diez, por cada hoja excedente, el 0.08 UMA

6. Artículo 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Jerónimo Zacualpan, para el ejercicio fiscal 2019 expedida mediante Decreto número 23, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el 28 de noviembre de 2018. (6)

ARTÍCULO 29. *Por La expedición de reproducciones de información pública municipal que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, se cobrará los derechos siguientes:*

I. Por reproducción de información en copia simples; 1 UMA, y

II. Cuando el número de fojas exceda de diez: Por cada hoja excedente el 0.25 UMA.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- Artículos 1, 6, 14, 16 y 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 1, 2, 13 y 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 2, 19 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de acceso a la información.

- Derecho de igualdad.
- Obligación del Estado de respetar, promover, proteger y garantizar derechos humanos.
- Principio de legalidad.
- Principio de proporcionalidad en las contribuciones.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información.

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 las diversas normativas señaladas en el apartado III del presente escrito, publicados el 28 de noviembre en el Periódico Oficial de esa Entidad.

VII. Oportunidad en la promoción.

Acorde con lo dispuesto en 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, 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 "El Estado de Tlaxcala" el 28 de noviembre de 2018, por lo que el plazo para presentar la acción corre del jueves 29 de siguiente, al viernes 28 de diciembre de 2018. 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 cuales 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 de la Constitución Federal, 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, de su Reglamento Interno, 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.**”*

Finalmente debe precisarse que el día 4 de diciembre de 2018, al resolver las acciones de inconstitucionalidad **18/2018** y **27/2018**, ese Alto Tribunal determinó que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de Leyes de Ingresos que establezcan que la prestación de del servicio de alumbrado público tiene la naturaleza de un derecho cuando materialmente es un impuesto, pues toma como base el consumo de energía eléctrica de cada usuario.

Lo anterior, toda vez que la inobservancia de los principios previstos en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, constituye una violación al derecho fundamental de seguridad jurídica que puede generar una afectación al patrimonio de los particulares.

IX. Introducción.

La presente impugnación tiene por objeto evidenciar una vulneración al derecho de seguridad jurídica y a los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria por parte de las normas que establecen contribuciones respecto al cobro del servicio de alumbrado público previstas en las Leyes de Ingresos Municipales impugnadas las cuales no tienen el carácter de derechos, sino que su verdadera naturaleza es la de impuestos que gravan el consumo de energía eléctrica.

Lo anterior en razón de que, si bien el artículo 115 de la Constitución Federal establece que los municipios tienen a su cargo el servicio público de alumbrado, ello no implica una habilitación constitucional en favor de los Estados para establecer contribuciones municipales sobre el consumo de energía eléctrica pues, la autoridad constitucionalmente facultada para ello es el Congreso de la Unión de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a).

Luego entonces, toda vez que las normas impugnadas establecen contribuciones cuya verdadera naturaleza es un impuesto por el consumo de energía eléctrica, es evidente que el Congreso del Estado de Tlaxcala no se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer las mismas, lo que se traduce en una violación al principio de legalidad reconocido en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental que puede generar una afectación al patrimonio de los particulares.

Por otra parte, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que las normas que establecen el pago de derechos por la reproducción de documentos de información pública en copias simples, cobrando cantidades desde .1 Unidades de Medida y Actualización hasta .9 Unidades de Medida y Actualización por cada hoja, es inconstitucional porque constituyen cobros excesivos y desproporcionados que no se justifican mediante una base objetiva y razonable en cuanto a los costos de los materiales empleados.

En efecto, a la fecha de promoción de la presente demanda, el valor de la Unidad de Medida y Actualización equivale a \$ 80.60, por lo que, el cobro que las normas

impugnadas establecen oscila entre los \$8.6 hasta los \$72.54, por cada hoja solicitada, lo cual, de ninguna manera corresponde al coste de los materiales empleados para su reproducción.

A juicio de esta Comisión Nacional, las disposiciones impugnadas inhiben el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información, toda vez que imponen erogaciones económicas injustificadas y desproporcionales al solicitante, por la expedición de reproducciones de información pública, lo que resulta contrario al principio de gratuidad que permea el derecho mencionado, de acuerdo con el artículo 6° de la Norma Fundamental.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Las normas impugnadas establecen las tarifas mediante las cuales se causarán y pagarán los servicios de alumbrado público con base en el consumo de energía eléctrica de cada persona. En ese sentido las contribuciones establecidas, no tienen el carácter de derechos, pues su verdadera naturaleza es la de un impuesto por la energía eléctrica, cuyo gravamen corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión. Por tanto, al tratarse de una contribución establecida por una autoridad incompetente, se traduce 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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 respetar las atribuciones para las cuales se encuentra constitucional y legalmente habilitado.

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 violación al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

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.¹

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 también dan sus notas distintivas a las obligaciones públicas de los contribuyentes, denominadas contribuciones o tributos.²

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 principio de proporcionalidad tributaria constituye un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que busca resguardar la capacidad contributiva del causante impone la necesidad de aportar al sostenimiento de los

¹ 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

² 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.

gastos públicos, en cumplimiento a la obligación establecida en el precepto referido.

Así, el principio de proporcionalidad tributaria 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 deber del legislador de respetar este límite. Es decir, el principio de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado.³

Al respecto, debe tomarse en cuenta el texto del artículo constitucional referido:

“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 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.

³ 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

- b)** Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- c)** Sólo se pueden crear mediante ley.
- d)** Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
- e)** Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

Con base en las 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.⁴

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 principio de proporcionalidad tributaria encuentra sustento constitucional en el artículo 31, fracción IV.⁵

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:

⁴ 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.

⁵ 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 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.

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

Decreto y Municipio		Artículo				
Decreto No. 17, Municipio de Nanacamilpa, Tlaxcala.	17, de	Artículo 51. ...				
		...				
		<i>En la prestación del servicio de alumbrado público se cobrará aplicando el consumo de energía eléctrica de cada usuario, los porcentajes que a continuación se establecen respecto al tipo de consumo de energía eléctrica:</i>				
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>TIPO</th> <th>TARIFA (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Doméstico</td> <td>6.5</td> </tr> </tbody> </table>	TIPO	TARIFA (%)	Doméstico	6.5
TIPO	TARIFA (%)					
Doméstico	6.5					

	<table border="1"> <tr> <td><i>Comercial</i></td> <td>6.5</td> </tr> <tr> <td><i>Baja tensión</i></td> <td>6.5</td> </tr> <tr> <td><i>Servicio general de alta tensión</i></td> <td>2.0</td> </tr> <tr> <td><i>Servicios especiales, voltaje de más de 66 kilovatios</i></td> <td>2.0</td> </tr> </table> <p>...</p>	<i>Comercial</i>	6.5	<i>Baja tensión</i>	6.5	<i>Servicio general de alta tensión</i>	2.0	<i>Servicios especiales, voltaje de más de 66 kilovatios</i>	2.0				
<i>Comercial</i>	6.5												
<i>Baja tensión</i>	6.5												
<i>Servicio general de alta tensión</i>	2.0												
<i>Servicios especiales, voltaje de más de 66 kilovatios</i>	2.0												
Decreto No. 24, Municipio de Españita, Tlaxcala.	<p>Artículo 53. ...</p> <p>...</p> <p>En la prestación del servicio de alumbrado público en el Municipio, deberá pagarse 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:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th><i>TIPO</i></th> <th><i>TARIFA (%)</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><i>Doméstico</i></td> <td>6.5</td> </tr> <tr> <td><i>Comercial</i></td> <td>6.5</td> </tr> <tr> <td><i>Baja tensión</i></td> <td>6.5</td> </tr> <tr> <td><i>Servicio general de alta tensión</i></td> <td>2.0</td> </tr> <tr> <td><i>Servicios especiales, voltaje de más de 66 kw</i></td> <td>2.0</td> </tr> </tbody> </table> <p>...</p>	<i>TIPO</i>	<i>TARIFA (%)</i>	<i>Doméstico</i>	6.5	<i>Comercial</i>	6.5	<i>Baja tensión</i>	6.5	<i>Servicio general de alta tensión</i>	2.0	<i>Servicios especiales, voltaje de más de 66 kw</i>	2.0
<i>TIPO</i>	<i>TARIFA (%)</i>												
<i>Doméstico</i>	6.5												
<i>Comercial</i>	6.5												
<i>Baja tensión</i>	6.5												
<i>Servicio general de alta tensión</i>	2.0												
<i>Servicios especiales, voltaje de más de 66 kw</i>	2.0												
Decreto No. 14, Municipio de Santa Cruz Tlaxcala, Tlaxcala.	<p>Artículo 51. ...</p> <p>...</p> <p>Por la presentación del alumbrado público, se causará y deberá pagarse aplicando al consumo de la energía eléctrica de cada usuario, en base a los porcentajes que a continuación se establecen respecto al tipo de consumo de energía eléctrica:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th><i>TIPO</i></th> <th><i>TARIFA (%)</i></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><i>Doméstico</i></td> <td>6.5</td> </tr> <tr> <td><i>Comercial</i></td> <td>6.5</td> </tr> <tr> <td><i>Baja tensión</i></td> <td>6.5</td> </tr> <tr> <td><i>Servicio general de alta tensión</i></td> <td>2.0</td> </tr> <tr> <td><i>Servicios especiales, voltaje de más de 66 kw</i></td> <td>2.0</td> </tr> </tbody> </table> <p>...</p>	<i>TIPO</i>	<i>TARIFA (%)</i>	<i>Doméstico</i>	6.5	<i>Comercial</i>	6.5	<i>Baja tensión</i>	6.5	<i>Servicio general de alta tensión</i>	2.0	<i>Servicios especiales, voltaje de más de 66 kw</i>	2.0
<i>TIPO</i>	<i>TARIFA (%)</i>												
<i>Doméstico</i>	6.5												
<i>Comercial</i>	6.5												
<i>Baja tensión</i>	6.5												
<i>Servicio general de alta tensión</i>	2.0												
<i>Servicios especiales, voltaje de más de 66 kw</i>	2.0												

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.
- **Tarifa:** Se aplicarán el 6.5% y 2.0% por pago de derechos por el servicio público de alumbrado.
- **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 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 el derecho de seguridad jurídica, 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.⁶

De acuerdo con lo anterior, la potestad tributaria implica para el Estado, a través de las autoridades legislativas competentes, la facultad de

⁶ 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.

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.⁷

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 5°, 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 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.

En ese sentido, debe concluirse que la contribución establecida en las normas impugnadas, efectivamente vulneran el derecho de seguridad jurídica 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

⁷ *Ibidem.*, pp. 108-109.

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 las acciones de inconstitucionalidad 23/2005, 18/2018 y 27/2018 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.**⁸

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

⁸ 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.⁹

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, 9/2013, donde el Pleno de ese Alto Tribunal, declaró la invalidez de diversos artículos **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 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.

Debe enfatizarse que, las normas impugnadas 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.

⁹ 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.**

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 1¹⁰ y 2¹¹, así como el diverso 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹² establecen la obligación de los Estados de

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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;

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.

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 6º, 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.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas que establecen el pago de un derecho por la reproducción de documentos solicitados en copias simples, con cobros entre los \$8.6 hasta los \$72.54, por cada hoja solicitada, implica una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública.

Para una mayor claridad a continuación se expone el contenido de las disposiciones impugnadas:

DECRETO	MUNICIPIO	ARTÍCULO
No. 12	San Lucas Tecopilco	<p>ARTÍCULO 35. Por la expedición de reproducciones de información pública municipal que establece la Ley Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, se cobrarán los derechos de acuerdo con la siguiente:</p> <p>TARIFA</p> <p>I. Por reproducción de información en hojas simples:</p> <p><u>a) Tamaño carta, 0.12 UMA.</u></p> <p><u>b) Tamaño oficio, 0.15 UMA.</u></p> <p><u>II. Cuando el número de hojas excede de diez, por cada hoja excedente, 0.25 UMA.</u></p>
No. 14	Santa Cruz Tlaxcala	<p>ARTÍCULO 38. Por la expedición de reproducciones de información pública municipal que establece la Ley de Acceso a la Información</p>

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

		<p>Pública para el Estado de Tlaxcala, se cobrarán los derechos de acuerdo con la siguiente:</p> <p>T A R I F A</p> <p>I. Por reproducción de información en hojas simples:</p> <p><u>a) Tamaño carta, 0.10 de un UMA por hoja, e</u> <u>b) Tamaño oficio, 0.12 de un UMA por hoja.</u> <u>II. Cuando el número de fojas exceda de diez, por cada hoja excedente, 0.80 de un UMA.</u></p>
No. 17	Nanacamilpa de Mariano Arista	<p>ARTÍCULO 42. Por la expedición de reproducciones de información pública municipal que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Tlaxcala, se cobrará los derechos siguientes:</p> <p>I. Por reproducción de información en hojas simples y certificadas:</p> <p><u>a) Tamaño carta, 0.20 UMA por hoja, e</u> <u>b) Tamaño oficio, 0.20 UMA por hoja.</u></p>
No. 19	Zacatelco	<p>ARTÍCULO 36. Por la expedición de reproducciones de información pública municipal que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, se cobrará los derechos siguientes:</p> <p>I. Por reproducción de información en hojas simples:</p> <p><u>a) Tamaño carta: 0.8 de una UMA por hoja.</u> <u>b) Tamaño oficio: 0.9 de una UMA por hoja.</u></p> <p>II. Cuando el número de fojas exceda de diez:</p> <p>a) Por cada hoja excedente, el 0.8 de una UMA.</p>
No. 22	Zitlattepec de Trinidad Sánchez Santos	<p>ARTÍCULO 35. Por la expedición de reproducciones de información pública municipal que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Tlaxcala, se cobrará los derechos siguientes:</p> <p>T A R I F A</p> <p>I. Por reproducción de información en hojas simples:</p> <p><u>a) Tamaño carta, 0.1 UMA por hoja, e</u> <u>b) Tamaño oficio, 0.12 UMA por hoja.</u> <u>II. Cuando el número de fojas exceda de diez, por cada hoja excedente, el 0.08 UMA</u></p>
No. 23	San Jerónimo Zacualpan	<p>ARTÍCULO 29. Por La expedición de reproducciones de información pública municipal que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, se cobrará los derechos siguientes:</p> <p><u>I. Por reproducción de información en copia simples; 1 UMA, y</u> <u>II. Cuando el número de fojas exceda de diez: Por cada hoja excedente el 0.25 UMA.</u></p>

Como se puede apreciar del cuadro anterior, se desprende que el legislador local estableció costos por la reproducción de la información que varían desde .1 UMA hasta .9 UMA, por cada hoja utilizada, lo que en pesos se traduce cobros entre los \$8.6 hasta los \$72.54, por cada hoja solicitada.

Asimismo, las disposiciones impugnadas hacen una distinción injustificada entre el precio de las primeras 10 hojas utilizadas, y las hojas adicionales. El costo de

las primeras 10 hoja que establece la norma oscila desde .1 UMA hasta los .9 UMA por hoja utilizada, y en caso de hojas adicionales el costo va de .08 UMA hasta .8 UMA.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que esas cantidades no se justifican, pues, de ninguna forma puede considerarse que ese el costo de los materiales utilizados para la reproducción de la información solicitada.

Para sustentar la premisa anterior, a continuación, se desarrolla el alcance del derecho fundamental de acceso a la información con base en el principio de gratuidad.

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 que, según la interpretación que ha tenido a bien realizar esa Suprema Corte de Justicia de Justicia, establece las características siguientes:

1. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad.
2. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.
3. Para la efectiva tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Destacando, en el primer punto que, por información pública, se entiende el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público.

Por su parte, las fuentes internacionales —artículos **13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**— consagran el derecho a la información como parte del derecho a la libertad de expresión, en tanto esta comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*, estableció lo siguiente:

1. Se trata de un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista legítima restricción.
2. Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción.
3. El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades.
4. La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones.
5. Los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar la información.
6. Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.
7. Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.

A continuación, se citan los párrafos que se estiman pertinentes en los apartados conducentes, del Caso al que se ha hecho referencia y que contempla los principios que han quedado señalados en la numeración del párrafo anterior:

“77. [...] la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.”

“80. [...] [e]l acceso a la información en poder del Estado, con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es condición indispensable para la participación ciudadana [...]”

“92. La Corte observa que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.”

“163. [...] el Tribunal considera necesario reiterar que el deber general comprendido en el artículo 2 de la Convención implica la supresión tanto de las normas como de las prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violaciones a las garantías previstas en la Convención, así como la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. Por ello, Chile debe adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección al derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, dentro de las cuales debe garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije plazos para resolver y entregar la información, y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados.”

“137. El Estado debe garantizar que, ante la denegatoria de información bajo el control estatal, exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita que se determine si se produjo una vulneración del derecho del solicitante de información y, en su caso, se ordene al órgano correspondiente la entrega de la información. En este ámbito, dicho recurso debe ser sencillo y rápido, tomando en cuenta que la celeridad en la entrega de la información es indispensable en esta materia. De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 2 y 25.2.b) de la Convención si el Estado Parte en la Convención no tiene un recurso judicial para proteger efectivamente el derecho tiene que crearlo.”

“161. La Corte también estima importante recordar al Estado que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención, si el ejercicio de los derechos y libertades protegidos por dicho tratado no estuviere ya garantizado, tiene la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

En esa tesitura, es importante destacar que tanto esa Suprema Corte de Justicia, como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han sido enfáticas en la doble vertiente del derecho de acceso a la información; por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.

Dichas ideas han quedado plasmadas en la Tesis: P./J. 54/2008, en materia Constitucional, Novena Época del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, página 743, de junio de 2008, Materia Constitucional, que es del rubro y textos siguientes:

“ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.

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 uno 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.”

Como se desprende del criterio transcrito, sustentado por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el derecho de acceso a la información constituye un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. Obstaculizar el ejercicio de este derecho fundamental, haría nugatorias diversas prerrogativas constitucionales.

Ahora bien, para el caso concreto, debe enfatizarse que el principio de gratuidad contemplado en el multicitado artículo 6° de la Constitución Federal 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. Sentados estos presupuestos, ahora se exponen los motivos por los que se estiman inconstitucionales los preceptos a los que se ha hecho referencia de las Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala que contemplan cobros excesivos y desproporcionales por la reproducción de información pública requerida por el solicitante en su ejercicio del derecho de acceso a la información.

Es así que, 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 de los artículos impugnados, se puede advertir un distanciamiento del principio de gratuidad que rige el ejercicio de este derecho.

Ello implica que que las normas impugnadas se traducen en un obstáculo para el ejercicio pleno al derecho humano de acceso a la información, puesto que de forma injustificada y desproporcionada se pretende establecer un cobro la expedición de reproducciones por el propio solicitante.

Al respecto, conviene puntualizar que, de una interpretación armónica y sistemática del artículo 6 de la Norma Fundamental, el diverso 141¹³ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y el numeral 18¹⁴ de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, se desprende lo siguiente:

A. El principio de gratuidad rige el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública.

B. El principio de gratuidad no es absoluto y admite restricciones.

C. Las restricciones al principio de gratuidad que se hagan deben encontrar justificación y deben ir dirigidas a cubrir de manera proporcional **costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.**

¹³ **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.

¹⁴ **Artículo 18.** 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.

En otras palabras, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por regla general, debe ser gratuito y excepcionalmente pueden realizarse cobros por los materiales utilizados en la reproducción de la información; del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

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. Situación que no ocurre en los casos impugnados, puesto las tarifas que establecen las normas van desde los \$8.6 (.1 U.M.A.) hasta los \$72.54 (.9 U.M.A), por cada hoja solicitada, lo cual, de ninguna manera corresponde al coste de los materiales empleados para su reproducción.

En ese sentido, resulta claro que se configura una trasgresión 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, precisando 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.**¹⁵

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.

Lo anterior se corrobora con el texto de la Exposición de Motivos de la Cámara de Senadores sobre la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que, por su relevancia, a continuación, se transcriben los párrafos pertinentes:

¹⁵ Exposición de Motivos de la Cámara de Senadores sobre la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, p. 14.

*“...Se plantea incorporar que el ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito, **y 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.***

Se prevé que las leyes que establezcan los costos de reproducción y certificación, para efectos de acceso a la información, deberán considerar en su determinación que los montos permitan o faciliten el ejercicio de este derecho. Para el caso de los costos de envío de la información, dicho fin se procurará a través de la celebración de convenios que reduzcan sus montos de manera significativa. Resulta claro que un principio fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información es precisamente la "gratuidad de la información", distinguible de lo que es la reproducción de la información.

....

Por lo que el principio de gratuidad permite hacer accesible el derecho de acceso a todos, al determinarse como gratuitos los procedimientos, al establecerse medios electrónicos en su acceso, costos razonables de reproducción, órganos garantes administrativos no judiciales, ente otros mecanismos más para asegurar dicho principio, y evitar que el ejercicio del derecho sea solo un derecho de unos cuantos.

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. Con estos postulados se reitera, el espíritu de la Constitución General, de que el acceso a la información debe ser ágil, sencillo, expedito y no oneroso. Ya que se trata de aprovechar los medios de comunicación electrónica a fin de que la información sea accesible en línea. Dichos principios no tienen más limitantes que la reproducción de la información implique medios materiales como la copia simple o certificada, por citar algún ejemplo, y que la naturaleza del documento impida la digitalización o escaneo de la misma para su entrega en el sistema automatizado.

*“...Uno de los puntos fundamentales del debido ejercicio del derecho de acceso a la información, consiste en la gratuidad de la información que soliciten los particulares y que estén en posesión de los sujetos obligados. **Por tal motivo, se consideró importante en esta propuesta que toda persona que desee ejercer su derecho de acceso a la información, en principio debe tener acceso de manera gratuita. Sin embargo, como esto no siempre es posible, también se establecieron los***

mecanismos para regular en qué momento y bajo qué circunstancias se cobrará una cuota de recuperación por la entrega de la información solicitada.

Así, se advierte que los costos para obtener la información deberán cubrirse de manera previa a la entrega de la información y no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

Además, se establece que la información deberá 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...”

Como se desprende de las líneas transcritas, el legislador federal, en observancia al principio de gratuidad consagrado en el artículo 6° de la Constitución Federal, dispuso que los solicitantes no debían realizar erogación alguna, cuando ellos mismos proporcionaran el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información. Lo anterior se robustece en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; relativo a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de cuyo texto conviene destacar lo siguiente:

“Adicionalmente, el principio de gratuidad resulta elemental y se constituye con la premisa de que la entrega de la información es siempre gratuita para el ejercicio del derecho de acceso a la información; sin embargo, esto es distinto a entender la reproducción de la información, verbigracia, será impresa en copias simples, certificadas o bien discos compactos que la contengan a través de archivos electrónicos, y por ello, el costo sólo podrán constituirse en aquel suficiente para recuperar los costos de reproducción y en su caso el envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas. Dichos costos de reproducción y certificación, deberán estar previstos en las leyes reglamentarias y considerar que en ningún caso podrán ser tales que impidan con ese hecho el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Por tal motivo, para estas Comisiones Dictaminadoras, resulta necesario establecer mecanismos para regular en qué momento y bajo qué circunstancias se cobrará una cuota de recuperación para la entrega de la información solicitada y que toda persona tenga acceso de manera

gratuita. Por ello, los costos para obtener la información deberán cubrirse de manera previa a la entrega de la información y no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; así como del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda; e incluso, la información deberá ser entregada sin costo, cuando el particular proporcione un medio magnético o electrónico, o el mecanismo necesario para reproducir la información, o bien, cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples.

Para el efectivo cumplimiento del principio de gratuidadl as 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 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.

En tal tesitura, es importante que los sujetos obligados mecanismos permitan la disponibilidad de la información en formatos digitales, pues resulta más sencillo solicitar información en formato electrónico y que pueda ser enviada a los solicitantes por la plataforma destinada para ello o bien por correo electrónico, permitiendo un almacenamiento, difusión y consulta más asequible.”

A mayor abundamiento, conviene traer a colación el Dictamen de la Comisión de Gobernación, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyas líneas a destacar en el caso concreto son de la literalidad siguiente:

“5.- El principio de gratuidad. El artículo 6o, apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que toda persona tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o rectificación de éstos sin necesidad de acreditar su interés o de justificar su utilización. El principio tiene la finalidad de combatir cualquier muestra de discriminación a cualquier persona por motivos de su condición económica y garantizar a toda la ciudadanía el acceso a la información, ya que el ejercicio de este derecho no puede estar condicionado. El principio de gratuidad resulta elemental y se constituye con la premisa de que la entrega de la información es siempre gratuita para el ejercicio del derecho de acceso a la información; sin embargo, esto es distinto a los costos generados por la reproducción y certificación

*de la información generada que deberán cubrirse de manera previa a la entrega de la información y no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; así como del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda; **e incluso, la información deberá ser entregada sin costo, cuando el particular proporcione un medio magnético o electrónico, o el mecanismo necesario para reproducir la información, o bien, cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples.***

De las consideraciones transcritas, tomadas al momento de elaborar la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se desprende que el Legislador Federal, en aras de garantizar la efectividad plena del ejercicio del derecho de acceso a la información, y respetar el principio de gratuidad que rige la materia, previó que era posible establecer cuotas de recuperación por los materiales estrictamente utilizados en la reproducción de la información solicitada.

El establecer un cobro tan elevado por cada hoja simple que se entregue al solicitante implica necesariamente el incumplimiento por parte del Estado de su obligación constitucional y convencional para garantizar el pleno goce y ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Además, las normas que se impugnan establecen una variación en los montos en razón del número de hojas en las cuales se responda a la solicitud de las personas. Es decir, si el contenido de la información no excede de diez hojas el peticionario deberá pagar una cantidad menor por cada hoja solicitada, pero si la información solicitada excede el número de hojas señalado, deberá pagar una cantidad mayor por cada hoja utilizada.

Dichas disposiciones carecen de una base razonable, pues el costo comercial de las hojas de papel no varía de forma tan exponencial a partir de las hojas utilizadas, por lo que con el establecimiento de dicho cobro por el legislador local es contrario a la Constitución Federal.

Conviene traer a colación que, la reforma y adiciones al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 2007, se advierte que el Constituyente Permanente determinó consagrar la gratuidad en el derecho de acceso a la información, en la fracción III del referido numeral que prevé, entre otras cosas, el principio de gratuidad únicamente por lo que se

refiere al ejercicio del derecho de acceso a la información, lo que significa que el hecho de proporcionar información a los particulares no generará costo alguno para éstos.

Debe recalcar la importancia del derecho de acceso gratuito a la información pública pues éste es piedra angular de un Estado democrático y de derecho, luego entonces, debe ser protegido y garantizado en sus dos dimensiones; individual y social. La individual, 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.

Como se reconoce en el criterio, 2a. LXXXIV/2016 (10a.), en materia Constitucional, Décima Época de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Tomo I, Libro 34, de septiembre de 2016, que es del rubro y textos siguientes:

“DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA.

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.”

La garantía a recibir información únicamente tiene como objeto que el particular tenga acceso a información pública, sin ninguna otra imposición que pueda configurarse en un presupuesto indispensable, al que pueda quedar condicionado. Es así que la afectación generada por el costo desproporcional que imponen las leyes que se impugnan por la reproducción tiene implicaciones que trascienden al ejercicio del derecho de acceso a la información pública en sus dos dimensiones la individual y social.

El acceso a la información se consagra bajo la dualidad de buscar y recibir información sin imponer mayores requisitos que los que el poder reformador de la Constitución y el Congreso de la Unión han establecido previamente, tanto en la Norma Fundamental como en la Ley General de la materia, así que agregar una condición adicional para ejercer el derecho de acceso a la información, cuando tal condición no está prevista constitucionalmente ni tiene una base en la ley general, significa generar un obstáculo para el particular que presente una solicitud de información.

Acorde a lo anterior, esa Suprema Corte de Justicia ha establecido que 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, tal como se reconoce en el criterio 2a. LXXXV/2016 (10a.), publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Libro 34, Septiembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, página 839, de rubro siguiente:

“DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL. De conformidad con el texto del artículo 6o. constitucional, el derecho a la información comprende las siguientes garantías: 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).”

De ahí que se insista, en que las normas impugnadas se traducen en una limitante del ejercicio del derecho de acceso a la información, al contemplar cobros excesivos y desproporcionales que no se justifican mediante una base objetiva y razonable en cuanto a los costos de los materiales empleados para la reproducción de la información en fotocopias.

En tanto que los únicos requisitos admisibles corresponden a los necesarios para dar eficacia al derecho constitucional de acceso a la información. Fuera de ello, las condiciones de ejercicio de un derecho que no respondan a esas limitaciones o sean arbitrarias deben estimarse inconstitucionales, en tanto no son acordes a los siguientes aspectos:

- a) Razonabilidad, esto es, enfocarse a satisfacer los fines perseguidos; y**

- b)** Proporcionalidad, que se traduce en que la medida no impida el ejercicio de aquel derecho en su totalidad o genere en la población una inhibición al respecto.

Sin menoscabo de la vulneración al principio que rige la materia, esta Comisión Nacional considera que también se transgrede el derecho humano a la igualdad y la prohibición de discriminación por condición económica prevista en el artículo 1° de la Norma Fundamental.

Lo anterior, en razón de que la prohibición de discriminación en razón económica implica, en el caso concreto establecer las medidas necesarias para garantizar el acceso a la información en un plano de igualdad de manera que solicitar información no represente una carga desproporcionada para los gobernados.

En contraste, las normas impugnadas, al imponer cobros tan elevado por 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.

En síntesis, las leyes que se impugnan se oponen al libre ejercicio del derecho de acceso a la información, consecuentemente contrarias al 6° apartado A fracción III, de la Constitución Federal y se convierten en una barrera que obstaculiza la realización del derecho pretendido, a la par que se incumple la obligación de garantía que tiene el Estado.

Adicionalmente, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el derecho de acceso a la información en su vertiente social, particularmente en el caso de investigaciones por parte de periodistas encaminadas al esclarecimiento de los hechos delictivos, en cuanto a la búsqueda de información relacionada con la “ubicación”, “actividades”, “operativos” y “labores en general” de las instituciones de seguridad pública constituye un ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información.¹⁶

¹⁶ Tesis aislada 1a. CLX/2013 (10a.) (10a.) de la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, del

Es de concluirse, por tanto, que los cobros excesivos que establecen las normas impugnadas hacen nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto se trata de una medida injustificada. Esto, dado que las cuotas que prevén los preceptos impugnados, no tienen sustento constitucional, ni persiguen una finalidad constitucionalmente válida, y por el contrario representan un obstáculo para el ejercicio del derecho en cuestión.

Asimismo, la norma impugnada tiene 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.

De tal suerte, que con las normas impugnadas que se someten a control de esa Suprema Corte, también se soslaya la obligación estatal de garantizar el derecho al acceso a la información, porque el Estado de Tlaxcala no da cumplimiento al texto constitucional y desconoce el derecho a la gratuidad imponiendo barreras legales para consecución de ese derecho de las personas, como son los cobros decretados en las normas legales que se combaten.

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 de los derechos humanos 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 los objetivos “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.”; 16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, y la meta 16.10, consistente en “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”¹⁷ Es así como el derecho de acceso a la información, así como sus principios rectores son importantes, pues al reconocerse éste, se permite acceder a otros derechos, lo que posibilitará tener una mejor calidad de vida.

Es así como los derechos de proporcionalidad, seguridad jurídica y acceso público y gratuito a la información, 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 plenamente garantizados su derecho al libre

¹⁷ Página 39/40 de la A/RES/70/1

desarrollo de la personalidad, como una vertiente de la dignidad misma, así como el derecho a la integridad personal, como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la debida armonización y aplicación de la legislación.

Es así como las norma impugnadas se constituyen como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por establecer límites excesivos al derecho al libre desarrollo de la personalidad y, en consecuencia, como limitante para el ejercicio de otros derechos.

A N E X O S

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

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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala del 28 de noviembre de 2018 que contiene los Decretos Números 12, 14, 17, 19, 22, 23 y 24 por los que se expidieron diversas Leyes de Ingresos de los Municipios del estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2019 (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros y Ministras 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. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico de actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

Ciudad de México, a 20 de diciembre de 2018.

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

RFPS