

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de veintisiete leyes de ingresos para el ejercicio fiscal 2020, de distintos municipios del Estado de Michoacán de Ocampo, publicadas el 31 de diciembre de 2019 en el Periódico Oficial del Gobierno de la citada entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, demarcación territorial Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México.

Designo como delegadas y 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 Claudia Fernández Jiménez, Rosaura Luna Ortiz, Rubén Francisco Pérez Sánchez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 2070028, 3547479, 1508301 y 2196579, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y 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 Yocelin Sánchez Rivera, Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona y a Francisco Alan Díaz Cortes.

Índice.

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:.....	7
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	7
VI.	Competencia.....	8
VII.	Oportunidad en la promoción.....	8
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	8
IX.	Introducción.....	9
X.	Conceptos de invalidez.....	10
	PRIMERO.....	10
	A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	11
	B. Naturaleza de las contribuciones.....	13
	C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	16
	SEGUNDO.....	21
	A. Marco jurídico del derecho de acceso a la información.....	22
	B. Cobros injustificados por la reproducción de la información solicitada.....	27
	C. Cobros injustificados por la digitalización de documentos.....	30
	D. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria.....	31
	TERCERO.....	34
	A. Principio de legalidad tributaria.....	34
	B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	35
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	37
	Anexos.....	38

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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

B. Gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo.

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

a) Alumbrado Público:

1. 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Apatzingán, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
2. Artículo 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Aquila, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
3. Artículo 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cojumatlán, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
4. Artículo 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Contepec, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
5. Artículo 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Hidalgo, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
6. Artículo 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huetamo, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
7. Artículo 16, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Irimbo, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
8. Artículo 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtlán, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
9. Artículo 18, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Lázaro Cárdenas, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
10. Artículo 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Maravatío, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.

11. Artículo 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Marcos Castellanos, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
12. Artículo 18, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelia, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
13. Artículo 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Panindícuaro, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
14. Artículo 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Susupuato, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
15. Artículo 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tacámbaro, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
16. Artículo 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tangamandapio, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
17. Artículo 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepalcatepec, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
18. Artículo 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlalpujahua, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
19. Artículo 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tocumbo, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
20. Artículo 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Turicato, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
21. Artículo 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tzintzuntzan, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
22. Artículo 18, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Uruapan, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
23. Artículo 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villamar, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
24. Artículo 21, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacapu, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
25. Artículo 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zamora, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
26. Artículo 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zináparo, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
27. Artículo 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zitácuaro, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.

b) Cobros excesivos y desproporcionales por acceso a la información:

1. Artículo 60 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apatzingán, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
2. Artículo 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Aquila, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
3. Artículo 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cojumatlán, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.

4. Artículo 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Contepec, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
5. Artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Hidalgo, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
6. Artículo 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huetamo, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
7. Artículo 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Irimbo, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
8. Artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtlán, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
9. Artículo 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lázaro Cárdenas, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
10. Artículo 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Maravatío, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
11. Artículo 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Marcos Castellanos, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
12. Artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelia, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
13. Artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Panindícuaro, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
14. Artículo 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Susupuato, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
15. Artículo 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tacámbaro, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
16. Artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tangamandapio, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
17. Artículo 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepalcatepec, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
18. Artículo 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlalpujahuá, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
19. Artículo 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tocumbo, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
20. Artículo 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Turicato, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
21. Artículo 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tzintzuntzan, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
22. Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Uruapan, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
23. Artículo 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villamar, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
24. Artículo 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacapu, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.

25. Artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zamora, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
26. Artículo 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zináparo, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
27. Artículo 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zitácuaro, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.

c) Por contravenir el principio de legalidad en materia tributaria

1. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Apatzingán, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
2. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Aquila, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
3. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Cojumatlán, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
4. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Contepec, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
5. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Hidalgo, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
6. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Huetamo, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
7. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Irimbo, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
8. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtlán, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
9. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Lázaro Cárdenas, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
10. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Maravatío, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
11. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Marcos de Castellanos, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
12. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelia, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
13. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Panindícuaro, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
14. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Susupuato, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
15. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Tacámbaro, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
16. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Tangamandapio, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
17. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepalcatepec, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.

18. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlalpujahua, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
19. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Tocumbo, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
20. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Turicato, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
21. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Tzintzuntzan, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
22. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Uruapan, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
23. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Villamar, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
24. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacapu, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
25. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Zamora, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
26. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Zináparo, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
27. Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Zitácuaro, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.

Dichos ordenamientos legislativos fueron publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo el día 31 de diciembre de 2019.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 6º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 15 y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de acceso a la información.
- Principio de legalidad.
- Principio de proporcionalidad en las contribuciones.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán el 31 de diciembre de 2019, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 1 de enero de la presente anualidad al jueves 30 de los corrientes, por lo que al promoverse el día de hoy la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados

¹ *“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)*

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

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

IX. Introducción.

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

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

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

equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)."

² **"Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

(...)

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y 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 (...)."

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los artículos impugnados que se señalan en el inciso a) del apartado III de la presente demanda establecen una contribución a la que otorgan la naturaleza jurídica de “derecho” por la prestación del servicio de alumbrado público a cargo de los habitantes de los municipios de Michoacán de Ocampo.

No obstante, dicha contribución materialmente constituye un impuesto sobre energía eléctrica cuyo gravamen únicamente corresponde al Congreso de la Unión, toda vez que toma como base el consumo de energía eléctrica de cada usuario.

Adicionalmente, en algunos casos se establece la contribución con base en el tipo de predio de que se trate y en su extensión determinada.

Sin embargo, el cobro de derechos por alumbrado público solamente puede establecerse en función al costo que genera la prestación del servicio, no así de manera diferenciada respecto del consumo personal de los habitantes del municipio, ya que se trata de un beneficio de toda la comunidad y no de sujetos particulares.

Por tanto, las normas transgreden el derecho humano de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y proporcionalidad en las contribuciones, previstos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En este primer concepto de invalidez, se expondrá la incompatibilidad de las disposiciones impugnadas que prevén el cobro del derecho de alumbrado público que, por la forma en que se encuentra regulado, en realidad está cobrando un impuesto al consumo de energía eléctrica, aunado a que establece la contribución con base en el tipo de predio que se trate y su extensión, con lo cual vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

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

En primer lugar, debe aludirse al contenido del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, que 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 previstas 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 ha mencionado, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de

protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

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 solo puede legislar en aquellas materias respecto de las cuales tiene competencia y además se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En otros términos, las prerrogativas en comento implican necesariamente que el acto creador de la norma deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado de la función legislativa. Cuando una autoridad –incluso legislativa– carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de los gobernados, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

En congruencia con lo anterior, 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. Es así que 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 Federal.³

Ello es así, ya que, desde tiempos pretéritos, las Constituciones del mundo han puesto especial énfasis en establecer limitaciones al Poder Público, que se plasman 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 denominadas contribuciones o tributos.⁴

³ 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

⁴ Cfr. Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta en sesión 27 de octubre de 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

B. Naturaleza de las contribuciones.

En el caso mexicano, la Norma Fundamental regula en el artículo 31, fracción IV, los principios que deben regir a las contribuciones, a efecto de garantizar límites al poder público frente a los derechos del gobernado.

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

- a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
- b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- c) Sólo se pueden crear mediante ley.
- d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
- 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 y Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.⁵

Ahora bien, 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

⁵ Cfr. *Ibidem*.

para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula, a saber:

- **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 gravámenes y cada uno conserva su propia naturaleza. Cada autoridad legislativa se encuentra habilitada para establecer diversos tipos de contribuciones, no obstante, ello no implica que el legislador pueda desnaturalizar estas instituciones, 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 las contribuciones denominadas “derechos”, el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público. En contraste, en

el caso de los impuestos, el hecho imponible está constituido por hechos o actos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público como tal, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

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 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 se respete la garantía de proporcionalidad de las contribuciones en la medida en que exista congruencia entre el hecho imponible y la cuantificación de su magnitud, función esta última que le corresponde al elemento tributario conocido como base imponible.

Asimismo, la exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, 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 efecto, no debe haber distorsión en la relación entre el hecho imponible y la base de manera tal que lleve a una imprecisión en cuanto al aspecto objetivo u objeto que ha pretendido gravar el legislador, ya que debe ser congruente con la base que lo mida; sin embargo, en caso de haber conflicto entre estos elementos, el mismo 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.

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Bajo esta línea argumentativa, en opinión de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las normas impugnadas vulneran el derecho fundamental de seguridad jurídica y las garantías constitucionales de legalidad y proporcionalidad tributaria ya que establecen una contribución formalmente denominada “derecho”, pero cuya naturaleza material, atendiendo al hecho imponible y la base gravable, se identifica con un impuesto por el cobro de energía eléctrica.

Los artículos precisados en el apartado III, inciso a), del presente escrito establecen una contribución por la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo objeto o hecho imponible lo constituye el consumo de energía eléctrica por parte de los sujetos del derecho por el servicio de alumbrado público.

Es así que las normas en comento transgreden el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria al establecer que la base para el cálculo de este derecho es el consumo de energía cuya cuota se determinará a partir del nivel de dicho consumo y que esa cantidad, a su vez, dependerá del destino del predio del que se trate y de su uso –doméstico o uso general– o de su falta de registro ante la Comisión Federal de Electricidad.

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 gravable se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho diverso, esto es, un acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad municipal que en el caso consiste en dicho consumo de energía.

Como se expuso previamente, el conflicto entre el aspecto objetivo que revela el hecho imponible y el que denota la base, se resuelve en favor del contemplado en esta última, pues es el que servirá para el cálculo del tributo, que se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya dicho consumo, así como el destino o uso que se le dé al inmueble de que se trate, situación que altera la naturaleza del tributo en cuestión e indica que el mismo pertenece a la categoría de los impuestos y no a la de derechos.

El anterior razonamiento permite descubrir la verdadera naturaleza del tributo en análisis, puesto que, se reitera, al haber identificado el hecho imponible real, que se

encuentra en la base, con lo cual se concluye 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.

Debe precisarse que, si bien el artículo 115 de la Norma Suprema prevé que el municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado, dicho precepto no implica una habilitación constitucional para cobrar contribuciones por el consumo de energía eléctrica. Al contrario, dicha disposición constitucional debe ser interpretada de forma armónica y sistemática con el diverso 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), de la Constitución Federal.

La interpretación armónica de las citadas normas constitucionales lleva a la conclusión de que la habilitación de 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, trastoca el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, toda vez que no se está pagando por la prestación del servicio otorgado que el municipio en sus funciones de servicio público, sino por el consumo de energía eléctrica, puesto que a mayor consumo de dicha energía la base gravable aumenta y, por ende, crece el pago del tributo y a la inversa.

En ese sentido, debe concluirse que no se está cobrando un derecho, sino que en realidad se trata de una contribución al consumo del fluido eléctrico.

Así, ya que el legislador local no se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer contribuciones por el consumo de energía eléctrica, 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.

Es decir, toda vez que el legislador carece de facultad constitucional para establecer contribuciones sobre el mencionado consumo, y las normas impugnadas pretenden cobrar como derecho una contribución que en realidad es un impuesto, ello necesariamente implica la afectación a la esfera jurídica de los gobernados.

Tales criterios han sido sostenidos por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 23/2005, 18/2018, 27/2018, 15/2019 y 20/2019, entre otras, 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 por el consumo 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.⁶

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, pues como ese Alto Tribunal lo ha establecido, 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 requisito de motivación se colma cuando las leyes que se emiten se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas.⁷

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, 18/2018, 27/2018, 20/2019, entre otras, donde el Pleno de ese Alto Tribunal declaró la invalidez de diversos artículos **que establecían una contribución denominada ‘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 de inconstitucionalidad que los artículos cuya invalidez se demanda en el presente asunto, a saber, la falta de congruencia entre el hecho y la base imposables, pues fijaban como base para la cuantificación

⁶ Tesis de 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.”*

⁷ Tesis jurisprudencial 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.”*

del derecho por concepto de alumbrado público el consumo de energía eléctrica, cuestión que motivó que se declarara su inconstitucionalidad.

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 que las habilite para impactar en 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 respaldo constitucional, que implica necesariamente una transgresión a la certidumbre jurídica del gobernado, vulnerando los derechos humanos reconocidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es así que el legislador del estado de Michoacán de Ocampo 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 1º de la Constitución Federal, extensible a todas las autoridades del Estado mexicano.

Lo anterior, ya que a nivel internacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 18 y 29, así como el diverso 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,¹⁰ establecen la obligación de los Estados de respetar los

⁸ **“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.”

⁹ **“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.”

¹⁰ **“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:

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.

Adicional a los argumentos expuestos, y para robustecer la inconstitucionalidad denunciada, debe traerse a colación lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 28/2019, promovida por este Organismo Nacional en contra de diversos artículos de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019, en donde ese Alto Tribunal declaró la inconstitucionalidad de las disposiciones que establecían el derecho de alumbrado público, no sólo porque el legislador gravó el consumo de energía eléctrica siendo incompetente para ello, sino también, porque el cobro de este derecho se fijó teniendo en cuenta el tamaño, ubicación y destino del predio que se consideró beneficiado, lo cual no atendía a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos ni al costo del servicio, por lo que no cumplió con el contenido de los principios de justicia tributaria.

En el caso en concreto se advierte que el legislador michoacano consideró como elemento determinante para el establecimiento de la cuota del derecho, además del consumo de energía, el tipo de los predios y su falta de registro ante la Comisión Federal de Electricidad. En esa virtud, las normas controvertidas también son desproporcionadas porque no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el municipio, sino al destino de la propiedad y a su extensión territorial.

Ello, porque el cobro de derechos por alumbrado público solamente puede establecerse en función al costo que genera la prestación del servicio, no así de manera diferenciada respecto del consumo personal de los habitantes del municipio, ya que se trata de un beneficio de toda la comunidad y no de sujetos particulares.

Por lo tanto, al haberse demostrado la incompatibilidad de las normas impugnadas con el andamiaje constitucional que rige en nuestro país, lo procedente es que se declare su invalidez y sean expulsadas del orden jurídico local.

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

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

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

SEGUNDO. Las disposiciones normativas impugnadas que se indican en el inciso b) del apartado III del presente recurso, contenidas en diversas leyes de ingresos municipales del estado de Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020, prevén cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por la reproducción de información pública en copias simples, impresiones, discos compactos y por digitalización en dispositivos magnéticos.

Además, establecen cobros distintos e injustificados por copias e impresiones, aunque se trate de los mismos materiales empleados para su reproducción.

Por lo tanto, vulneran el derecho de acceso a la información, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información y proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en los artículos 6º, apartado A, fracción III, 14, 16 y 31, fracción IV, 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 en el apartado III, inciso b), del presente escrito, transgreden los derechos humanos de acceso a la información, a la seguridad jurídica, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información, de legalidad y de proporcionalidad tributaria.

Para llegar a tales conclusiones, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho de acceso a la información y del principio de gratuidad, a la luz de los estándares nacionales e internacionales.

Luego, se enunciarán los argumentos por los cuales se estima que las disposiciones combatidas, al establecer el pago de un derecho por la reproducción de copias simples de los documentos solicitados, información digitalizada entregada en dispositivos magnéticos, CD o DVD, o digitalización de información, se traducen en una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que las cuotas previstas no se justifican mediante bases objetivas del costo de los materiales empleados, además de que algunas normas prevén costos excesivos y desproporcionados y, por lo tanto, transgreden el principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información.

Asimismo, en un tercer apartado se explican los motivos por los cuales este Organismo Constitucional Autónomo considera que las normas controvertidas que establecen cobros por digitalización de documentos resultan injustificadas, puesto que por esa actividad no se emplea ningún material para reproducir la información, por ende, no se estima que sean razonables.

Finalmente, se abordará la vulneración al principio de proporcionalidad tributaria pues los montos establecidos no corresponden al costo del servicio que presta el Estado en materia de acceso a la información pública.

A. Marco jurídico del derecho de acceso a la información.

Para abordar el presente concepto de invalidez es necesario referirnos, en primer término, al alcance del derecho a la información, consagrado en el artículo 6 constitucional. Sobre esta disposición, el Tribunal Constitucional del país ha desarrollado que dicho derecho comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).¹¹

En cuanto al derecho de informar, se refiere a 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).¹²

Por otra parte, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Ello incluye 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).¹³

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, en diverso sentido, también exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que

¹¹ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2018, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, así como la tesis aislada 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.”**

¹² *Ídem.*

¹³ *Ídem.*

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).¹⁴

Ahora bien, para efectos de la presente impugnación, nos referiremos de manera concreta al derecho de acceso a la información, mismo que se rige por los principios y bases contenidos en el propio precepto fundamental, que, según la interpretación que ha tenido a bien realizar esa Suprema Corte de Justicia de Justicia, se compone de 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.

Debe destacarse, respecto del 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.

¹⁴ *Ídem*.

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁵ ha establecido lo siguiente 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.

El citado Tribunal Interamericano ha sostenido expresamente que tanto 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. Consecuentemente,

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

dicha disposición convencional 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.

Así, la información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal. 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. La Corte Interamericana ha concluido 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.¹⁶

Ahora bien, también es importante destacar que tanto esa Suprema Corte de Justicia como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han sido enfáticas en establecer 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.¹⁷

En esa línea argumentativa, el derecho de acceso a la información constituye un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. Lo anterior significa que obstaculizar el ejercicio de este derecho fundamental haría nugatorias diversas prerrogativas constitucionales.

En ese sentido, a fin de remover los posibles obstáculos para el debido ejercicio de este derecho de acceso a la información pública, el multicitado artículo 6º de la Constitución Federal contempla el principio de gratuidad que lo rige, lo cual 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.

Precisamente, en las discusiones que dieron origen a 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

¹⁶ *Ídem*.

¹⁷ Jurisprudencia P./J. 54/2008, 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 siguiente: “ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”

advierde que el Constituyente Permanente determinó consagrar la gratuidad en el derecho de acceso a la información, en la fracción III del referido numeral en el 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, ya que 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, que constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual.

Así, 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.

El derecho de 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 Acceso a la Información Pública, así que agregar una condición adicional para ejercer dicha prerrogativa, cuando tal condición no está prevista constitucionalmente ni tiene una base en la ley general, significa propiciar un obstáculo para el particular que presente una solicitud de información.

En conclusión, el Máximo Tribunal del país ha resuelto que lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos. Para ello debe analizarse si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

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

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

Una vez enunciadas las anteriores consideraciones generales, a continuación, se esgrimirán los argumentos por lo que se estima que las normas son inconstitucionales por oponerse al derecho de acceso a la información pública, así como a los principios de gratuidad y proporcionalidad en las contribuciones.

B. Cobros injustificados por la reproducción de la información solicitada.

Una vez que se ha explicado el contenido del derecho de acceso a la información, de conformidad con los parámetros nacional e internacionales en la materia, a continuación se expondrán los motivos por los que se estiman inconstitucionales los preceptos a los que se ha hecho referencia de las veintisiete leyes de ingresos de distintos Municipios del estado de Michoacán de Ocampo, impugnadas en el presente medio de control constitucional, que contemplan cobros injustificados por la reproducción de información.

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

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.

Como se mencionó en la introducción del presente concepto, la previsión de erogaciones en materia de transparencia únicamente puede responder a resarcir

económicamente los gastos materiales o de envío de la información que lleguen a utilizarse; en consecuencia, el legislador michoacano al consignar costos por la reproducción de la información que no se encuentren justificados, vulnera ese derecho humano.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que para estudiar la validez de las disposiciones impugnadas que prevén cuotas por servicios prestado respecto del derecho de acceso a la información, debe determinar si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.¹⁸

Ello, pues conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí, que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.¹⁹

En tal sentido, la adquisición de los materiales por parte de los municipios, para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información pública, debe hacerse a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras. Además, la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.²⁰

Además, como lo ha sustentado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tratarse de la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere una motivación reforzada por parte del

¹⁸ Véanse las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver: la acción de inconstitucionalidad 13/2018, en sesión del 06 de diciembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 03 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Sala, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2019, en sesión del 05 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; la acción de inconstitucionalidad 13/2019, resuelta en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, entre otras.

¹⁹ *Ibidem*, p. 63.

²⁰ *Ídem*.

legislador en que explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos, pues no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el ya mencionado principio de gratuidad, así como en el hecho de que los costos de reproducción, envío o certificación se sustenten en una base objetiva y razonable. De ahí que el legislador tiene, al prever alguna tarifa o cuota, la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción.²¹

Sin embargo, en las leyes combatidas no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador para determinar dichas cuotas, esto es, el precio de las hojas de papel, de la tinta para las impresiones y copias, entre otros.

En esa virtud, recaía en el legislador michoacano la carga de demostrar que el cobro que estableció en las leyes impugnadas por la información proporcionada a través de diversos medios, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.²²

Adicional a lo anterior, se observa que las leyes de ingresos impugnadas establecen cobros diferenciados por la entrega de información en copia simple e impresiones. Sobre este punto, se estima que no hay justificación para hacer una distinción entre el monto por ambos conceptos, puesto que la cuota debe responder al costo de los materiales empleados para ello, por tanto, se observa que en ambos casos se utilizan los mismos insumos para reproducir la información solicitada.

En todo caso, se considera que el legislador debió esgrimir las razones por las cuales determinó que debía imponerse un cobro mayor en la reproducción de la información en impresiones respecto de copias simples, que sustente la diferencia entre ambos montos, pese a que se emplean esencialmente los mismos materiales.

De tal suerte que conforme lo ha sostenido ese Alto Tribunal, ya que no existe razonamiento que justifique el cobro por la reproducción de información con una base objetiva, ello sólo puede significar que la cuota establecida se determinó de forma arbitraria sin contemplar el costo real de los materiales utilizados en la

²¹ Véase la sentencia a sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 49, 50 y 51.

²² Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 27.

reproducción de la información en copias simples, impresiones, digitalización en medios magnéticos, CD y DVD, por lo que las normas combatidas transgreden el principio de gratuidad de acceso a la información pública contenido en el artículo 6° de la Constitución Federal, por lo cual debe declararse su invalidez.

C. Cobros injustificados por la digitalización de documentos.

En líneas precedentes se ha reiterado que, en materia de acceso a la información, de conformidad con el texto constitucional y legal relativo, el principio de gratuidad implica que el Estado sólo puede cobrar el costo de los materiales utilizados para su reproducción, envío y/o la certificación de documentos. Por tanto, esas cuotas deben establecerse o fijarse a partir de una base objetiva y razonable de los insumos utilizados, sin que en algún caso pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios de reproducción.

Bajo esos parámetros, en las leyes de ingresos municipales impugnadas del estado de Michoacán de Ocampo, se establecieron cobros por cada hoja digitalizada.

A juicio de este Organismo Autónomo, aunado a que, como ya se refirió previamente, además de que el legislador no ofreció justificación respecto establecer esas tarifas con base en elementos objetivos y razonables que atiendan al costo de los materiales en que se reproduce la información solicitada, las normas señaladas en el apartado III, inciso b), también resultan inconstitucionales porque no responden a la única excepción prevista en nuestro orden constitucional para aplicar un cobro en materia de acceso a la información.

Lo anterior, porque el supuesto de digitalización de documentos conforma una actividad que no implica erogación alguna, sino por el contrario, significa que la información que se contenga en algún material (como el papel, por ejemplo), se digitaliza, esto es, se convierte en una representación o archivo digital.²³

Dicha conversión en sí misma no conlleva el empleo de un material como lo son las hojas, discos o USB, por citar unos ejemplos, que deba entregarse para reproducir o plasmar la información que se solicita en un medio tangible. En esa tesitura, el cobro por la simple digitalización de cualquier archivo no implica una erogación de materiales para la reproducción de la información en los términos previstos en la Constitución Federal y en las leyes de transparencia.

²³ Sentencia de acción de inconstitucionalidad resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta en sesión del 13 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 46.

Por lo tanto, el establecimiento de una cuota por la digitalización de la información equivale en realidad, al cobro por la búsqueda de información, lo cual es violatorio al principio de gratuidad, pues deviene en un obstáculo para el ejercicio efectivo de ese derecho, ya que éste, 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 debe observarse el principio de gratuidad, que significa que no puede cobrarse la búsqueda de la información pues el citado principio exime de su cobro.

En esos términos, la previsión de una cuota por la digitalización de documentos no atiende al principio de gratuidad ya que no se ajustan a lo previsto en la Constitución Federal ni en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las cuales establecen que sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de información, así como los derechos relacionados a la expedición de copias certificadas, por lo que no existe justificación para imponer un costo por ese servicio ya que el municipio no está erogando recursos en materiales destinados para su reproducción, por lo tanto, debe declararse su invalidez.

D. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria.

Adicionalmente a los argumentos anteriores, esta Comisión Nacional advierte que los preceptos impugnados vulneran el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones. Al respecto, este se constituye como un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Norma Suprema, que busca resguardar la capacidad contributiva del causante e impone la necesidad de aportar al sostenimiento de los gastos públicos, en cumplimiento a la obligación establecida en el precepto referido.

Dicho principio resulta de suma relevancia ya que exige que se establezcan contribuciones cuyos elementos –hecho y base imponible– guarden concordancia. Por tanto, se estima que las normas controvertidas son desproporcionadas pues los derechos causados por los servicios de reproducción de documentos no se sujetan al costo erogado por el Estado para su expedición.

Lo anterior, dado que los preceptos controvertidos se encuentran insertos en los títulos relativos a los “derechos” de los respectivos ordenamientos municipales

mencionados de los cuales el Pleno de ese Máximo Tribunal Constitucional ha sostenido que son las contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado, como precio por los servicios de carácter administrativo prestados por sus poderes y dependencias a las personas determinadas que los soliciten.

En este entendido, para la determinación de las cuotas por concepto de derechos de servicios, ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión, por lo cual la cuota que establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole; entonces, para que la imposición de un derecho por servicios sea proporcional, debe atenderse, ordinariamente, a lo siguiente:

1. El monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.
2. Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio. ²⁴

En este orden, para que las cuotas que se tengan que cubrir, en razón a derechos por servicios prestados por el ente público, observen el principio de proporcionalidad de las contribuciones reconocido en la Norma Fundamental, es necesario que dicho cobro sea acorde al costo que representó para el Estado y que sean fijas e iguales para todas las personas que se beneficien por el mismo servicio, premisa que se sustenta con el siguiente criterio jurisprudencial sostenido en la tesis P./J. 3/98 por el Pleno de ese Alto Tribunal, que a la letra establece:

“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.
No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como "las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio", lo que implicó la supresión del vocablo "contraprestación"; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota,

²⁴ Amparo en Revisión 682/2009, resuelto en sesión de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veinte de mayo de dos mil nueve, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, pp. 22-23.

ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.”

En tal virtud, al tratarse de derechos por la expedición de copias simples, impresiones, digitalización de documentos y almacenamiento en medios magnéticos, CD y DVD, el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de que la tarifa establecida entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

A mayor abundamiento, es pertinente destacar que ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, sostuvo que conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.

Finalmente, como corolario a los argumentos anteriores, es importante mencionar que las normas impugnadas tienen un impacto desproporcionado sobre un sector de la población: el gremio periodístico. Al realizar cobros por la búsqueda de documentos, 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 las normas terminan 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, 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 Michoacán de Ocampo 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, por lo cual lo procedente es que se declare su invalidez, por resultar contrarios al principio de proporcionalidad tributaria.

TERCERO. Las disposiciones transitorias controvertidas señaladas en el inciso c) del apartado III de la presente demanda, contenidas en las diversas leyes de ingresos municipales del estado de Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020, establecen que cuando algún gravamen no se encuentre previsto en esos ordenamientos, se podrán determinar conforme a los señalado en la ley, acuerdo o reglamento municipal.

Ello es contrario al principio de legalidad en las contribuciones que exige que los elementos de los tributos se encuentren determinados en una ley formal y material. Dicha circunstancia posibilita la arbitrariedad y discrecionalidad de la autoridad en la imposición de las contribuciones.

En el presente concepto de invalidez se expondrán las razones por las que las leyes municipales para diversos municipios del estado de Michoacán de Ocampo contravienen el principio de legalidad en materia tributaria reconocido por la Constitución Federal.

A. Principio de legalidad tributaria.

El artículo 31, fracción IV, de la Norma Suprema consagra el principio de legalidad en las contribuciones. Sobre este tema, el Pleno de ese Máximo Tribunal, en la tesis P./J. 106/2006, de rubro *“LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO”*, ha interpretado que dicha máxima constitucional exige que sea el legislador, y no las autoridades administrativas, quien establezca los elementos constitutivos de las contribuciones, con un grado de claridad y concreción razonable, a fin de que los gobernados tengan certeza sobre la forma en que deben atender sus obligaciones tributarias, máxime que su cumplimiento defectuoso tiende a generar actos de molestia y, en su caso, a la emisión de sanciones que afectan su esfera jurídica.

En otros términos, el principio de legalidad tributaria –como vertiente especializada del diverso de reserva de ley– se configura como una exigencia de primer orden que implica una obligación legislativa de prever expresamente en una ley formal y material los elementos de una contribución, de conformidad con el cual ningún órgano exactor del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por una disposición legal anterior. De manera que, de no respetarse ese principio, no podría considerarse que un tributo fue establecido de forma equitativa y proporcional.

Toda vez que es el legislador quien determina los elementos esenciales de la contribución y no otras autoridades, de ello se afirma que los gravámenes deben contenerse en un ordenamiento con rango de ley, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las personas en su calidad de contribuyentes.

En esa línea argumentativa, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado violatorios del principio de legalidad tributaria aquellos conceptos confusos o indeterminables para definir los elementos de los impuestos, de ahí que el legislador no pueda prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, dado que con ello se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos y que se produzca el deber de pagar impuestos imprevisibles, o bien que se origine el cobro de impuestos a título particular o que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público.²⁵

B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Una vez referidos los anteriores parámetros, es de observarse que las disposiciones transitorias impugnadas de las leyes de ingresos de diversos municipios de Michoacán de Ocampo, disponen que cuando cualquier contribución no se encuentre prevista en esos ordenamientos, se podrán determinar conforme a la ley, acuerdo o reglamento municipal, sí así lo establecen, lo cual se configura como transgresión multicitado principio constitucional.

²⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 106/2006 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, octubre de 2006, p. 5, de rubro: “*LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO*”.

Esta Comisión Nacional advierte que las leyes de ingresos municipales señaladas en el apartado III, inciso c), de la presente demanda, establecen que cuando algún gravamen no se encuentre previsto en esos propios ordenamientos, podrán determinarse conforme a lo señalado en la ley, o bien, **acuerdo o reglamento municipal**. Sin embargo, esta última situación, se configura como una transgresión del principio de legalidad en materia tributaria.

A dicha conclusión se arriba si se advierte que las normas contemplan la posibilidad de que se establezcan tributos no previsto en la ley sino en otros ordenamientos infralegales, adicional a que sus elementos esenciales también podrán contenerse conforme lo dispongan otros cuerpos normativos, como acuerdos y reglamentos.

En esa lógica, la manifiesta indefinición de cualquier contribución, así como de sus elementos relevantes para el cálculo del tributo, deja abierta la posibilidad de que sea cualquier autoridad administrativa la que genere la configuración de los gravámenes, lo cual redundará en perjuicio de los gobernados, a quienes podría exigirse el cumplimiento de la obligación impositiva que pudiera encontrarse prevista en cualquier norma expedida por una autoridad diversa a la legislativa.

En ese tenor, la indeterminación de la contribución y de sus elementos esenciales propicia la discrecionalidad o arbitrariedad en la imposición de tributos y del cobro de la tarifa correspondiente contenido en cualquier ordenamiento e incluso una sanción por el cumplimiento de la misma por desconocimiento del sujeto pasivo de la existencia de la obligación, como acontece en el caso concreto, lo cual redundará en una transgresión del derecho de seguridad jurídica de los gobernados.

Al respecto, el Tribunal Constitucional del país ha interpretado en qué consiste el derecho de seguridad jurídica en materia tributaria, en el sentido de que todos los elementos esenciales de la contribución deberán estar definidos en la ley que la establezca y la regule para que **el sujeto obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras**.²⁶

En congruencia, las disposiciones controvertidas vulneran el principio de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que ello implica que se deja al arbitrio de un órgano administrativo municipal el establecimiento de la contribución y del resto de

²⁶ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, p. 437, de rubro: "**SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.**"

los elementos esenciales del cualquier otro tributo, en perjuicio de la seguridad jurídica de los contribuyentes.

En ese sentido, las disposiciones impugnadas no permiten que el propio ordenamiento legal sea un instrumento o mecanismo de defensa frente a la arbitrariedad de las autoridades administrativas municipales, en razón de que los sujetos pasivos no sabrán a qué atenerse cuando soliciten ante la autoridad correspondiente la información que requieran.

Ello, en virtud de que la indeterminación en que incurren las normas controvertidas provoca incertidumbre pues las personas no tendrán certeza sobre las obligaciones impositivas que le impone el Estado, pues habilita las autoridades municipales podrán establecer el hecho imponible generador de la obligación, el sujeto pasivo, la base imponible, la tasa o tarifa y la época de pago, ya que las disposiciones normativas permiten que su determinación se realice sin que esté contemplado en la ley.

En conclusión, las normas impugnadas contravienen el marco constitucional, puesto que la indefinición de los tributos y de sus elementos esenciales generan un estado de incertidumbre jurídica en perjuicio de los gobernados, por lo que deben declararse contrarias al parámetro de regularidad constitucional.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los Municipios precisadas en el apartado III de la presente demanda, todas publicadas en el Periódico Oficial de Michoacán de Ocampo el 31 de diciembre de 2019, por lo que se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucionales los preceptos impugnados, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, se solicita a ese Máximo Tribunal que, de estimarlo procedente, vincule al Congreso del Estado Michoacán a que en lo futuro se abstenga de expedir normas en el mismo sentido.

Anexos

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

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 de los Periódicos Oficiales del Estado de Michoacán de Ocampo del 31 de diciembre de 2019, que contienen los decretos por los cuales se expidieron las leyes impugnadas. (Anexo dos).
3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

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

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

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

TERCERO. Tener por 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 u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la porción normativa del artículo impugnado.

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

Ciudad de México, a 30 de enero de 2020.

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

RFPS