

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 diversas disposiciones de las leyes de ingresos del Estado y de los municipios de Playas de Rosarito, Tecate, Ensenada, Tijuana y Mexicali, para el ejercicio fiscal 2020, todas de Baja California, publicadas el 31 de diciembre de 2019 en el Periódico Oficial 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:	4
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:	4
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron:	4
a) Alumbrado Público:	4
b) Impuestos que vulneran el principio de proporcionalidad tributaria:	4
c) Libertad de reunión y de expresión:	5
d) Cobros excesivos y desproporcionados por acceso a la información:	5
e) Impuesto ecológico:	5
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	6
V. Derechos fundamentales que se estiman violados:	6
VI. Competencia:	6
VII. Oportunidad en la promoción:	6
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad:	7
IX. Introducción:	8
X. Conceptos de invalidez:	8
PRIMERO:	8
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad:	9
B. Naturaleza de las contribuciones:	11
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas:	14
SEGUNDO:	19
A. Principio de proporcionalidad tributaria como derecho fundamental:	20
B. Principio de legalidad tributaria:	22
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas:	23
TERCERO:	27
A. Derecho a la libertad de expresión:	27
B. Derecho a la privacidad o intimidad:	29
C. Libertad de reunión:	32
D. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas:	33
CUARTO:	36

A.	Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información.	36
B.	Cobros injustificados por la reproducción de la información solicitada.....	42
C.	Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria.....	44
QUINTO.		47
A.	Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.....	48
B.	Naturaleza de las contribuciones.....	50
C.	Principio de proporcionalidad tributaria.....	54
D.	Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	57
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	61
A N E X O S		61



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 Baja California.

B. Gobernador del Estado de Baja California.

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

a) Alumbrado Público.

1. Artículo 16 de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.
2. Artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial para el Ejercicio Fiscal de 2020.
3. Artículo 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.
4. Artículo 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.
5. Artículo 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.

b) Impuestos que vulneran el principio de proporcionalidad tributaria:

1. Artículos 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.
2. Artículos 26, 27, 28, 29 y 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial para el Ejercicio Fiscal de 2020.

3. Artículos 9, 10, 11, 12 y 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.
4. Artículos 9, 10 y 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, Baja California, para el Ejercicio Fiscal 2020.
5. Artículo 7 de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.

c) Libertad de reunión y de expresión:

1. Artículo 53, numeral 7, de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.
2. Artículo 22, numeral 8, inciso 2), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.
3. Artículo 25, fracción I, apartados B) y C), este último en sus incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.

d) Cobros excesivos y desproporcionados por acceso a la información:

1. Artículo 57, apartado C, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.
2. Artículo 48, apartado U, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial para el Ejercicio Fiscal de 2020.
3. Artículo 25, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.
4. Artículo 49, apartados A y B, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Tijuana, Baja California, del Ejercicio Fiscal del 2020.

e) Impuesto ecológico:

1. Artículo 8 de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.

Dichos ordenamientos legislativos fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el día 31 de diciembre de 2019.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 6º, 9º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 11, 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 1, 2, 17, 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de acceso a la información.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de reunión.
- Derecho a la intimidad o a la vida privada.
- Derecho a la libertad de expresión.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información.
- Principio de legalidad.
- Principio de proporcionalidad tributaria.
- Prohibición de injerencias arbitrarias.

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 Estado de Baja California 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 del 2020 al jueves 30 del mismo mes y año. Por tanto, es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) 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 de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la CNDH.

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

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

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

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

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 (...).”

IX. Introducción.

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

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

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

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

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

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los artículos impugnados que se señalan en el inciso a) del apartado III de la presente demanda establecen un impuesto por la prestación del servicio de alumbrado público a cargo de los habitantes de los municipios de Baja California.

Dicha contribución, como su denominación lo indica, es 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.

Además, el cobro de contribuciones por alumbrado público solamente puede establecerse en función al costo que genera la prestación del servicio, no así de manera diferenciada respecto de la tarifa por energía eléctrica que las personas consuman en el 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 de una contribución por concepto de alumbrado público que, por la forma en que se encuentra regulado, en realidad está cobrando un impuesto al consumo de energía eléctrica cuyo gravamen corresponde al Congreso de la Unión, 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

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.

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.

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 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.

⁵ Cfr. *Ibidem*.

- **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, 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 por el servicio de alumbrado público, pero cuya naturaleza material, atendiendo al hecho imponible y la base gravable, se identifica con un impuesto por el cobro de energía eléctrica.

Los preceptos impugnados establecen una contribución por la prestación del servicio de alumbrado público cuyos sujetos son los consumidores de energía eléctrica y cuyo objeto o hecho imponible lo constituye el consumo de energía eléctrica de los particulares, según el tipo de tarifa que paguen a la Comisión Federal de Electricidad o quien preste el servicio de suministro de energía eléctrica.

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 tipo de servicio que se tenga contratado -doméstico, comercial, servicios o industrial-.

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 la que servirá para el cálculo del tributo, que se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya dicho consumo, así como el tipo de servicio que se tenga contratado, 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 por el municipio en sus funciones de servicio público, sino por el consumo de energía eléctrica de cada persona, puesto que a mayor consumo 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 establecen una contribución consistente en un impuesto sobre el fluido eléctrico, 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 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

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.”*

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 y 9/2013, 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 imponibles, pues fijaban como base para la cuantificación del derecho por concepto de alumbrado público el consumo de energía eléctrica, cuestión que motivó que se declarara su inconstitucionalidad.

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 Baja California 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.

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.*”

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 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 invalidez 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

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:

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.”

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.

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 de los municipios, 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.

SEGUNDO. Las normas precisadas en el apartado III, inciso b), de la presente demanda vulneran el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, al establecer la obligación a cargo de los contribuyentes de pagar diversos impuestos cuyo objeto grava los pagos que se hayan realizado por concepto de otros impuestos, derechos y trámites municipales, o bien, los montos resultantes del cálculo de otros tributos.

Lo anterior, en virtud de que las causas generadoras de las contribuciones impugnadas no atienden a la capacidad contributiva de las personas que son sujetos a la contribución, por lo que se transgreden los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se desarrollan los argumentos por los que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los preceptos de las leyes de ingresos municipales y del Estado impugnadas, que prevén la obligación de pagar ciertos impuestos que establecen una carga tributaria a las personas sin seguir los mandatos constitucionales de justicia fiscal, vulneran el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, en razón de que el objeto de esos gravámenes consiste en los montos que hayan pagado o deban pagar los contribuyentes por concepto de otros impuestos, derechos y trámites, lo que de ninguna manera atiende a su capacidad real para contribuir al gasto público.

Para sustentar lo anterior, se reitera el alcance del derecho fundamental a la seguridad jurídica y su inherente principio de legalidad desarrollados en el concepto de invalidez anterior, por lo cual, se procederá a esgrimir lo relativo a la naturaleza del diverso principio de proporcionalidad tributaria y el principio de legalidad

tributaria, para posteriormente analizar las disposiciones impugnadas a la luz de los mismos.

A. Principio de proporcionalidad tributaria como derecho fundamental.

Como se señaló en el concepto de invalidez inmediato anterior, el artículo 31, fracción IV, constitucional regula los principios que deben regir a los tributos, a saber, de generalidad contributiva, de legalidad tributaria, de proporcionalidad, equidad y el destino de las contribuciones al gasto público, ello, a efecto de garantizar límites al poder público frente a los derechos humanos de las personas en su carácter de contribuyentes.

Así, tal como se expuso en líneas previas, existen diversas características y connotaciones propias de los tributos y sus especies. Para el caso que nos ocupa, es de resaltada importancia el principio de proporcionalidad tributaria el cual ha sido considerado doctrinalmente como un componente de la garantía de justicia fiscal que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Norma Fundante.

Previo a abordar propiamente el vicio de inconstitucionalidad aducido, este Organismo Autónomo considera necesario puntualizar que los principios tributarios que se encuentran establecidos en la Constitución Federal tienen un alcance, contenido e implicaciones diversas dependiendo de la especie de contribución que corresponda entre las señaladas en líneas previas.

Así, por ejemplo, el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta en materia de derechos respecto de impuestos.¹¹

Precisado lo anterior, en el presente concepto de invalidez se abordará la manera en que opera el multicitado principio únicamente por lo que hace a los impuestos, en virtud de que de esa naturaleza participa el tributo cuya constitucionalidad se cuestiona.

El Pleno de ese Tribunal Constitucional, desde los años ochenta, ha interpretado que el principio de proporcionalidad consiste, medularmente, en que los sujetos pasivos de la relación jurídica fiscal tienen el deber de contribuir a los gastos públicos en

¹¹ Tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, pág. 41, rubro: "*DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.*"

función de su respectiva capacidad económica, por lo cual se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan percepciones elevadas tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos.¹²

Si bien inicialmente el Máximo Tribunal del país se refirió a la capacidad económica de los sujetos pasivos de la relación jurídica tributaria, posteriormente emitió diversos criterios en que acotó ese concepto al de capacidad contributiva, respecto de la cual descansa el principio de proporcionalidad referido.

En ese sentido, esa Suprema Corte de Justicia señaló que a fin de que una carga tributaria sea proporcional se requiere que el hecho imponible de la contribución establecido por el Estado refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al conjunto de erogaciones públicas, lo cual hace imperativo y necesario que exista una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto.¹³

Este criterio del Tribunal Pleno también ha sido enfático en cuanto a que la potencialidad real de contribuir debe tomar en consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza.¹⁴

En ese sentido, la potestad tributaria del Estado conlleva que, a través de las autoridades legislativas competentes, la determinación el objeto de los tributos involucren cualquier actividad de los gobernados que sea reflejo de capacidad

¹² Véase la tesis de jurisprudencia con número de registro 232197, del Pleno de ese Máximo Tribunal, Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Primera Parte, pág. 144, del rubro: **"IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS."**

¹³ Tesis jurisprudencial P./J. 109/99, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, noviembre de 1999, pág. 22, del rubro: **"CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS."**

¹⁴ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 10/2003 del Pleno del Tribunal Constitucional, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, mayo de 2003, pág. 144, del rubro: **"PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES."**

contributiva, por lo cual debe identificarse la capacidad para contribuir a los gastos públicos por parte de los gobernados.¹⁵

Al respecto, resulta pertinente mencionar que, si bien el legislador tributario cuenta con un margen de libre configuración para el diseño del sistema impositivo, pues a través de éste el Estado obtiene gran parte de los ingresos indispensables para el cumplimiento de sus funciones, las cargas fiscales deben imponerse dentro de los parámetros constitucionales permitidos por la Ley Fundamental.¹⁶

Sin embargo, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las normas controvertidas resultan contrarias al principio de proporcionalidad que rige en materia fiscal, toda vez que en la configuración de los impuestos impugnados en las leyes de ingresos municipales no atienden a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos de dicha prestación pública, como se expondrá con posterioridad.

B. Principio de legalidad tributaria.

La Constitución General de la República, como se apuntó anteriormente, 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

¹⁵ Cfr. Sentencia de 12 de junio de 2013, emitida por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 114/2013, pág. 21.

¹⁶ Cfr. *Ibidem*, pp. 22 y 23.

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.¹⁷

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que las normas controvertidas, que establecen el deber para las personas de pagar ciertos impuestos cuyos objetos recaen en imponer un gravamen sobre los montos de otros impuestos y derechos a cargo de los contribuyentes, no cumplen con los principios de proporcionalidad ni legalidad tributaria.

Por una parte, no existe congruencia entre el mecanismo impositivo que prevén los tributos reclamados y la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, pues el legislador bajacaliforniano, al expedir las normas que establecen las cargas impositivas en análisis, gravan los pagos por concepto de impuestos, derechos y trámites de pago municipales y estatales previstos en la legislación tributaria de ese orden jurídico, hechos que de ninguna manera reflejan la capacidad contributiva de los causantes.

¹⁷ 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**".

Además de lo anterior, en ciertos casos, no se prevén en los ordenamientos controvertidos todos los elementos necesarios de dichas contribuciones para su debido entero a la hacienda pública de los municipios y del Estado en cuestión.

Los artículos impugnados de las leyes de ingresos municipales de Baja California establecen los siguientes impuestos:

- Impuesto para el fomento deportivo y educacional.
- Impuesto para el fomento turístico, desarrollo integral de la familia y promoción de la cultura.
- Impuesto para el desarrollo integral de la familia.
- Impuesto para turismo, convenciones y fomento industrial.
- Impuesto para el subsidio a organismos no gubernamentales sin fines de lucro y vinculados a fortalecer la seguridad pública y social.

Por su parte, la Ley de Ingresos del Estado de Baja California establece la tasa por la cual se causará el impuesto adicional para la educación media y superior, cuyos restantes elementos se encuentran previstos en los artículos 152 a 156 de la Ley de Hacienda de dicha entidad federativa.

En efecto, los impuestos señalados resultan inconstitucionales al violar el principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que dichas contribuciones no fueron diseñadas para gravar en un segundo nivel determinada manifestación de riqueza, que estuviera previamente sujeta a imposición a través de un impuesto primario, como operan las “sobretasas” u otras contribuciones adicionales cuya constitucionalidad se encuentra justificada en el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal, que giran en torno de una misma actividad denotativa de capacidad para aportar al gasto público.

Por el contrario, en lugar de consistir en una sobretasa, los impuestos controvertidos fueron estructurados para gravar de manera global los pagos de contribuciones municipales y estatales que efectúen los causantes, o bien, los montos generados en el cálculo de tales prestaciones públicas, por lo que su hecho imponible se materializa precisamente al momento de cumplir con esa obligación tributaria, cuestión que se aleja por completo de una manifestación económica que refleje capacidad real contributiva.

Derivado de lo anterior, es evidente que no puede estimarse que los impuestos combatidos participen de la misma naturaleza jurídica del impuesto primigenio

sobre el que se calcula su monto, pues no se encuentra circunscrito a una sola contribución mediante el pago de un doble porcentaje, sino que tiene por objeto los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales y estatales.

En conclusión, las normas impugnadas son inconstitucionales al vulnerar el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria reconocidos en la Carta Fundamental, pues los impuestos que establecen tienen como hecho imponible el cumplimiento de la obligación tributaria al pagar el contribuyente los impuestos y derechos municipales a que se encuentre obligado, así como los trámites de pago correspondientes, por lo que no se atiende a su verdadera capacidad contributiva, ya que los pagos o el cálculo de los montos respectivos de esas contribuciones no revelan una manifestación de riqueza por parte del gobernado.

Cabe destacar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 114/2013, declaró inconstitucionales diversos preceptos de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos que establecían un impuesto cuyos elementos son similares a los que se impugnan en el presente medio de control constitucional por las razones que esencialmente aquí se aducen, del cual derivó la tesis jurisprudencial 2a./J. 126/2013, Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIV, septiembre de 2013, Tomo 2, página 1288, del rubro y texto siguiente:

“IMPUESTO ADICIONAL. LOS ARTÍCULOS 119 A 125 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS QUE LO PREVÉN, VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. Los preceptos citados, al establecer un impuesto adicional a cargo de las personas físicas o morales que realicen pagos por concepto de impuestos y derechos municipales en la mencionada entidad federativa, ya sea en su carácter de responsables directos o solidarios, violan el principio de proporcionalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no existe congruencia entre el mecanismo impositivo que prevén y la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, ya que no fue diseñado para gravar en un segundo nivel determinada manifestación de riqueza previamente sujeta a imposición, a través de un impuesto primario, como operan las "sobretasas" u otras contribuciones adicionales -cuyo hecho imponible gira en torno a una misma actividad denotativa de capacidad económica-, sino que fue estructurado para gravar globalmente todos los pagos de contribuciones municipales efectuados por los causantes, por lo que su hecho imponible se materializa al momento de cumplir con esa obligación tributaria. Por consiguiente, el aludido gravamen adicional no participa de la misma naturaleza jurídica del impuesto primigenio, pues no se circunscribe a una sola contribución mediante el pago de un doble porcentaje, sino que tiene por objeto gravar todos los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio de que se trate del Estado de Morelos, por lo que es inconcuso que dicho actuar no refleja la capacidad contributiva de los causantes.”

Derivado del análisis de las leyes de ingresos impugnadas del estado de Baja California, se colige que regulan en similares términos los elementos del tributo que las disposiciones del Estado de Morelos declaradas inconstitucionales por ese Alto Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad 46/2019, así como 47/2019 y su acumulada 49/2019, debido a que los impuestos que establecen tiene como hecho imponible el cumplimiento de las obligaciones tributarias al pagar el contribuyente los impuestos, derechos y trámites municipales y estatales a que se encuentre obligado.

En ese sentido, las normas impugnadas no resultan compatibles con el texto constitucional, pues vulneran el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria reconocidos en la Norma Fundamental, pues no se atiende a la verdadera capacidad contributiva de los causantes, ya que las cantidades pagadas por concepto de otras contribuciones conforme a su propia mecánica no revelan una manifestación de riqueza *per se*, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

Al margen de lo anterior, esta Institución Nacional estima que los impuestos para el fomento deportivo y educacional y de fomento turístico y desarrollo integral de la familia que establece la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, así como el diverso para turismo, convenciones y fomento industrial previsto en la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, transgreden el principio de legalidad tributaria y generan incertidumbre jurídica en perjuicio de los sujetos pasivos de dichas contribuciones.

Lo anterior es así, en razón de que no se establece en la ley con claridad el momento de causación de los impuestos mencionados ni la época de pago, toda vez que los preceptos impugnados de los ordenamientos legislativos indicados únicamente se limitan a señalar los sujetos, el objeto y la tasa que debe aplicarse.

De esta manera, dejan a discreción y al arbitrio de las autoridades exactoras municipales determinar el momento en que las personas deban cumplir con su obligación jurídica tributaria, lo que perjudica gravemente la certidumbre jurídica de las personas.

Por todo lo expuesto, lo procedente es que el Pleno de ese Tribunal Constitucional declare la invalidez de los numerales reclamados de las leyes de ingresos de los municipios del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal 2020, tildados de inconstitucionales.

TERCERO. Las normas precisadas en el apartado III, inciso c), del presente escrito, al prever el pago de derechos por “permisos para eventos particulares” y otras autorizaciones para marchas y actividades sociales en vía pública vulneran los derechos a la libertad de reunión, de expresión e intimidad y se traducen en injerencias arbitrarias por parte de la autoridad municipal.

Lo anterior, en razón de que la exigencia de que se cuente con una autorización para que las personas puedan realizar festividades o celebraciones, inclusive cuando no se involucran a terceros o se utilice la vía pública, consiste en una intrusión excesiva y desproporcionada en la vida privada de las personas.

Sobre el particular, esta Comisión Nacional estima que los preceptos impugnados en el presente apartado, los cuales establecen un cobro por la expedición de anuencias o autorizaciones municipales para la realización de fiestas sociales o familiares —incluso en casas particulares— restringen de manera desproporcional los derechos fundamentales de reunión, intimidad y transgreden la prohibición de injerencias arbitrarias.

A. Derecho a la libertad de expresión.

El derecho a la libertad de expresión es un elemento básico para la conformación de un Estado democrático, pues sirve como herramienta esencial para que los grupos sociales puedan generar el debate y la opinión necesarias, a fin de crear una conciencia social en la que todos sean escuchados por igual. Es por ello, que el Estado debe propiciar las condiciones ideales para el libre ejercicio de la libertad de expresión y no limitar este derecho mediante la imposición de instrumentos legales.

Nuestra Norma Fundamental consagra en su artículo 6°, el derecho que tiene toda persona a expresar libremente sus pensamientos, opiniones e ideas de toda índole, el cual se traduce en un requisito para la existencia de una sociedad democrática; prerrogativa además reconocida a nivel convencional en los artículos 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Asimismo, de su contenido se puede desprender que la libertad de expresión se conforma de dos dimensiones:

- Individual, que implica la posibilidad de difundir información, asegurando a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual.

- Político o social, que constituye una pieza central para el funcionamiento adecuado de la democracia representativa.

En ese mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la primera dimensión de la libertad de expresión comprende el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir opiniones, ideas e información y con respecto a la segunda dimensión del derecho a la libertad de expresión esto es, la social, ha precisado que la libertad de expresión implica también el derecho de todos a conocer opiniones, relatos y noticias vertidas por terceros.¹⁸

Continuando con la interpretación que ha realizado el Tribunal interamericano, el mismo ha indicado que el ejercicio efectivo de la libertad de expresión implica la existencia de condiciones y prácticas sociales que lo favorezcan. Es posible que esa libertad se vea ilegítimamente restringida por actos normativos o administrativos del Estado o por condiciones de facto que coloquen, directa o indirectamente, en situación de riesgo o mayor vulnerabilidad a quienes la ejerzan o intenten ejercerla, por actos u omisiones de agentes estatales o de particulares.¹⁹

Así podemos colegir que, respecto al derecho a la libertad de expresión, la Constitución Federal y los instrumentos internacionales que reconocen este derecho, consagra la inviolabilidad del derecho a difundir opiniones, información, e ideas y precisa que no puede ser restringido, ni siquiera por medios indirectos, salvo los casos que la propia Norma Fundamental contempla dentro del primer párrafo del artículo 6º, como supuestos que se puntualizan de la siguiente manera:

- Ataque a la moral, a la vida privada o derechos de terceros.
- Promover algún delito.
- Perturbar el orden público.

No obstante, no basta con justificar una restricción a la libertad de expresión bajo alguna de esas causales permitidas, sino que es importante que la " necesidad " y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Dado este estándar, no es suficiente que se demuestre,

¹⁸Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia, Sentencia de 03 de septiembre de 2012 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 138.

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ríos y otros vs. Venezuela, Sentencia de 28 de enero de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 107.

por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; para que sean compatibles las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del ese derecho que y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado. Es decir, la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.

Como se pudo observar las líneas previas, el derecho a la libertad de expresión se constituye como un derecho que, por su contenido, es indispensable para garantizar el Estado de Derecho, por lo que la restricción al mismo no debe realizarse de manera arbitraria por lo que las normas que se impugnan representan una vulneración al mismo.

B. Derecho a la privacidad o intimidad.

El derecho a la intimidad encuentra su fundamento el numeral 16²⁰ de la Norma Fundamental en el sistema jurídico mexicano, pues el referido precepto constitucional establece para todas las personas una seguridad jurídica de no ser molestados en la privacidad de su persona, su intimidad familiar o de sus papeles o posesiones.

Así el reconocimiento del derecho a una vida privada, a partir de la premisa de inviolabilidad del domicilio, cuya finalidad esencial resguardar la privacidad personal y familiar, mismas que no están sujetas al conocimiento ajeno o público, ni a intromisiones de terceros, de ello se desprende que referido derecho legitima al titular para exigir respeto a su vida privada y repudiar toda intromisión o molestia que por cualquier medio pueda realizarse en el ámbito reservado de su vida; así lo sostuvo la Segunda Sala de ese Alto Tribunal en el siguiente criterio:

“DERECHO A LA PRIVACIDAD O INTIMIDAD. ESTÁ PROTEGIDO POR EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Dicho numeral establece, en general, la garantía de seguridad jurídica de todo gobernado a no ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones, sino cuando medie mandato de autoridad competente debidamente fundado y motivado, de lo que deriva la inviolabilidad del domicilio, cuya finalidad primordial es el respeto a un ámbito de la vida privada personal y familiar que debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás, con la limitante que la Constitución Política de los

²⁰ ***Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo. (...)***

Estados Unidos Mexicanos establece para las autoridades. En un sentido amplio, la referida garantía puede extenderse a una protección que va más allá del aseguramiento del domicilio como espacio físico en que se desenvuelve normalmente la privacidad o la intimidad, de lo cual deriva el reconocimiento en el artículo 16, primer párrafo, constitucional, de un derecho a la intimidad o vida privada de los gobernados que abarca las intromisiones o molestias que por cualquier medio puedan realizarse en ese ámbito reservado de la vida.”²¹

En ese sentido, el derecho a la privacidad representa un derecho fundamental reconocido y protegido en el ámbito constitucional, el cual, en opinión de este Organismo Nacional se ve transgredido por las disposiciones alegadas en el presente concepto de invalidez.

En ese sentido, la noción de lo privado se encuentra vinculada con aquello que no constituye vida pública, lo que se reserva frente a la acción y conocimiento de los demás, lo que se desea compartir únicamente con aquellos que uno elige, nociones que fueron planteadas en la tesis CCXIV/2009, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²²

Aunado a la anterior, esa Suprema Corte ha sostenido que el Estado puede concesionar los actos que caen dentro de sus atribuciones y los que por interés público debe vigilar, pero no aquéllos que por estar dentro de las actividades que la Constitución garantiza al individuo, puede éste ejecutar libremente, sin el permiso o gracia de la autoridad.²³

En este orden, es evidente que en el sistema jurídico doméstico mexicano, así como en los criterios sostenidos por ese Máximo Tribunal Constitucional, existe el reconocimiento al derecho a la vida privada, privacidad o intimidad, que se vulneran en las normas impugnadas, toda vez que establecen una cuota para realizar alguna fiesta familiar, boda, XV años, graduaciones y demás fiestas o eventos sociales, ya sea un salón de fiestas o en su domicilio particular, lo cual implica que se está realizando una injerencia al espacio privado de las personas que residen en tales municipalidades.

²¹ Tesis 2a. LXIII/2008, Segunda Sala, Novena Época, Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, mayo de 2008, p. 229.

²² Tesis 1a. CCXIV/2009, Primera Sala, Novena Época, Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, diciembre de 2009, p. 277, cuyo rubro es el siguiente: **“DERECHO A LA VIDA PRIVADA. SU CONTENIDO GENERAL Y LA IMPORTANCIA DE NO DESCONTEXTUALIZAR LAS REFERENCIAS A LA MISMA.”**

²³ Tesis s/n, derivada del Amparo administrativo en revisión 4953/35, Segunda Sala, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, pág. 4647, del rubro: **“CONCESIONES ADMINISTRATIVAS, SUS CARACTERISTICAS.”**

Por otro lado, el artículo 9 de la Constitución Federal²⁴ reconoce el derecho humano de reunirse con cualquier objeto, siempre que éste sea lícito y a la vez impone la prohibición para las autoridades de coartar dichas reuniones lícitas, ello, aunado a que, como ya se mencionó, los derechos a la intimidad y la vida privada encuentran su fundamento constitucional en la inviolabilidad del domicilio.

La Primera Sala de ese Alto Tribunal ha señalado que el derecho a la libertad de reunión consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica.²⁵

Por su parte, el artículo 15 de la Convención Americana “reconoce el derecho de reunión pacífica”. Sobre este derecho humano, el Tribunal Interamericano ha señalado que abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos y ha determinado que el derecho de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática y no debe ser interpretado restrictivamente.²⁶

Lo anterior es así, en virtud de que ello supone que es imperativo para las personas el solicitar una autorización o anuencia a las autoridades municipales en todas las ocasiones en que se quiera realizar un evento familiar o social, lo cual les impide reunirse con plena libertad para celebrar algún acontecimiento que cada grupo considere relevante en sus vidas, situación que se estima contraria a la libertad de reunión establecida en el artículo 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe precisar que este Organismo Nacional no se opone a que exista una regulación administrativa dentro de las actividades comerciales al hecho de que se tengan salones para la realización de eventos privados, familiares o sociales; sin embargo, un permiso o autorización para esos efectos diverge considerablemente de la necesidad de solicitar la anuencia o aquiescencia de las autoridades –que adicionalmente les constriñe a pagar derechos por ese concepto– para que las

²⁴ Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar. (...)

²⁵ Tesis 1a. LIV/2010, Primera Sala, Novena Época, Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, marzo de 2010, p. 927, del rubro: “**LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS**”

²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 171.

personas puedan reunirse con cualquier objeto lícito, tal como lo reconoce la Norma Fundante, pues ello además incide sin justificación alguna en gran medida dentro de su intimidad y vida privada.

Empero, dicha vulneración realizada por el legislador chihuahuense no se circunscribe únicamente a la Norma Fundamental mexicana, sino también contraviene disposiciones convencionales, ya que referido derecho también se encuentra reconocido en el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁷, así como en el diverso 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁸; en ese entendido las disposiciones normativas que nos ocupan en la presente acción de inconstitucionalidad no únicamente contravienen la Constitución Federal sino también referidas disposiciones convencionales.

C. Libertad de reunión.

El artículo 9º de la Norma Fundamental, establece la prohibición para las autoridades de coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito.

Es decir, la Constitución Federal reconoce como derecho fundamental el de reunirse con cualquier objeto, siempre que éste sea lícito y a la vez impone la prohibición para las autoridades de coartar dichas reuniones lícitas. Aunado a que, como ya se mencionó, los derechos a la intimidad y la vida privada encuentran su fundamento constitucional en la inviolabilidad del domicilio.

La Primera Sala de ese Alto Tribunal ha señalado que, el derecho a la libertad de reunión consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica.²⁷

Por su parte, el artículo 15 de la Convención Americana. “reconoce el derecho de reunión pacífica”. Sobre este derecho humano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos y ha determinado que la el

²⁷ Tesis 1a. LIV/2010, de la Primera Sala de Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXI, marzo de 2010, p. 927, del rubro: **LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS.**

derecho de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática y no debe ser interpretado restrictivamente.²⁸

D. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

En el caso concreto, las normas impugnadas transgreden los derechos fundamentales referidos porque establecen cobros por la expedición de anuencias, permisos o autorizaciones municipales para la realización de fiestas sociales o familiares, así como para realizar marchas o peregrinaciones, etc.

En efecto, la inconstitucionalidad de las normas impugnadas radica en que se requiere solicitar un permiso ante las autoridades municipales, es decir, se requiere la anuencia del municipio para realizar eventos particulares incluso en casa habitación, o para llevar a cabo marchas o peregrinaciones lo cual podríamos estar frente a un mecanismo de censura previa, el cual se encuentra expresamente prohibido por el texto constitucional.

Por ello, se colige que el legislador al establecer un permiso de carácter administrativo, genera que existan manifestaciones prohibidas y permitidas, lo cual redundaría en una restricción arbitraria que hace nugatorios derechos fundamentales como la libertad de expresión o la libre manifestación de ideas.

El efecto de las normas en los preceptos impugnados, es limitar el ejercicio de un derecho contemplado en la Constitución Federal, al impedir que las personas puedan manifestar, por ello se constituye un incumplimiento en la obligación del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.²⁹

Por lo anterior, la norma impugnada no cumple con los parámetros constitucionales para hacer efectiva una protección al derecho humano a la libertad de expresión y, por el contrario, se traduce en una restricción al posibilitar a la autoridad municipal pueda determinar qué tipo de manifestaciones han o no de realizarse, y en caso de realizarse sin autorización le permite sancionar el ejercicio de este derecho.

En el marco constitucional específicamente en el artículo 9º, primer párrafo, establece que *“No se considerará ilegal, y no podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito...”*, tal numeral reconoce el derecho de asociarse por cualquier motivo siempre que estos se de carácter lícitos.

²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 171.

²⁹ Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, si el hecho de sancionar como una infracción el que una persona o grupo de personas impidan el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción, significa una vulneración al derecho a la libertad de asociarse, el mismo se ve gravemente transgredido al señalar que para que una reunión sea lícita la población de Sonora debe solicitar un permiso y pagar el respectivo impuesto para poder ejercer su derecho a manifestarse.

Lo anterior, trastoca profundamente la libertad de asociarse, ya que, el solicitar un permiso a la autoridad correspondiente para que considere si es procedente o no el derecho humano de reunirse lícitamente por lo que en el caso de manifestaciones estaría al arbitrio de la autoridad su realización pues dependerían de la concesión del permiso correspondiente, es decir de un acto volitivo de la autoridad municipal. Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación específicamente en la Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 97/2014, deliberó que las autoridades deberán velar por la seguridad de la sociedad tanto de los que participen en las reuniones, manifestaciones, entre otros, como también de aquéllas que no lo hagan, por ende, refiere que esto no da prioridad a que la autoridad deba prohibir cualquier manifestación o concentración humana que no cumpla tales requisitos,³⁰ por lo que el dar aviso previo a la autoridad no es inconstitucional pues se considera que este acto garantiza una máxima protección a las personas que participen en la manifestación y a las que no lo hagan.

Sobre este punto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la exigencia de una notificación previa a una manifestación no debe transformarse en la exigencia de un permiso previo otorgado por un agente con facultades ilimitadamente discrecionales, pues la autoridad no puede denegar un permiso por considerar que es probable que la manifestación va a poner en peligro la paz, la seguridad o el orden públicos.³¹

Por esa razón, si bien el avisar a una autoridad de la realización de una marcha o peregrinación no vulnera derechos humanos, el solicitar un permiso sí, toda vez que trae aparejada la posible negación del derecho constitucional a reunirse pacíficamente o por cualquier objeto lícito; es por esa razón que la norma controvertida al establecer un permiso previo para ejercer el derecho de mérito vulnera lo previsto por la Constitución Federal. Por lo tanto, esta Comisión Nacional

³⁰ Acción de Inconstitucionalidad 96/2014, Sentencia de fecha 11 de agosto de 2016, específicamente el apartado que refiere “Análisis del artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal”.

³¹Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe sobre Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión, 2005, párr. 95.

de los Derechos Humanos solicita se invaliden los numerales *supracitados* de las Leyes de Ingresos.

Ahora bien, partiendo de la premisa básica de que la protección constitucional del derecho a la intimidad, implica protegerla de injerencias de las autoridades y terceros, así como salvaguardar los derechos conexos, como lo son, la libertad de decidir el proyecto personal de vida, de constatar la protección de los manifestantes de la integridad física y moral, del honor y reputación, no ser presentado bajo un falsa apariencia, impedir la divulgación de hechos o publicaciones no autorizadas de fotografías; protección contra el espionaje y el uso abusivo de las comunicaciones privadas, la protección contra la divulgación de informes y comunicados recibidos confidencialmente por un particular y, especialmente, en lo que interesa para las normas impugnadas, la libertad de reunirse con cualquier fin lícito.

En efecto, el Estado no puede concesionar los actos que caen dentro de las actividades que la constitución garantiza al individuo, puede ejecutar libremente, sin el permiso o gracia de la autoridad.³² En el caso concreto, las disposiciones impugnadas, que establecen un cobro por el permiso, la anuencia o la autorización para realizar reuniones privadas incluso en casa habitación de particulares, transgrede los derechos fundamentales de reunión y a la intimidad.

Así, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el exigir el pago por permisos o anuencias para la celebración de reuniones privadas por parte de las personas, constituye una intrusión injustificada en la vida privada de las personas.

Cabe destacar que normas similares a las impugnadas en esta vía, fueron declaradas inválidas por ese Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 34/2019, promovida por esta Institución Nacional en contra de diversos preceptos de varias leyes de ingresos municipales del estado de San Luis Potosí, al estimar – en esencia– que eran medidas demasiado invasivas de la privacidad de las personas.

Por lo anterior, puede concluirse que imponer cobros por anuencias municipales para la realización de eventos familiares y sociales, es inminentemente violatoria de los derechos humanos a la intimidad y la libertad de reunión, en los términos que han sido precisados, por lo que debe declararse su invalidez.

³² Tesis s/n, derivada del Amparo administrativo en revisión 4953/35, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXX, pág. 4647, del rubro: “*CONCESIONES ADMINISTRATIVAS, SUS CARACTERISTICAS.*”

CUARTO. Los artículos impugnados que se señalan en el inciso d) del apartado III de la presente demanda, contenidas en diversas leyes de ingresos municipales del estado de Baja California, para el ejercicio fiscal del año 2020, prevén cobros injustificados por la búsqueda y reproducción de información pública en copias simples.

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 de las leyes de ingresos de los municipios de Playas de Rosarito, Tecate, Ensenada, Tijuana y Mexicali, todos del Estado de Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020, 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 en copias simples y búsqueda de información para la expedición de los documentos solicitados, se traducen en una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que las cuotas previstas no justifican mediante bases objetivas el costo de los materiales empleados.

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

A. Marco constitucional y convencional 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. El Tribunal Constitucional del país ha señalado 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).³³

Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).³⁴

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. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).³⁵

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 otro sentido, también exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).³⁶

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:

³³ 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.”**

³⁴ *Ídem.*

³⁵ *Ídem.*

³⁶ *Ídem.*

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.

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁷ 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

³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

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 estipulado expresamente que los derechos a “buscar” y a “recibir informaciones”, protegen el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información. Dicha 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.³⁸

³⁸ *Ídem.*

En esa tesitura, es importante destacar que tanto esa Suprema Corte de Justicia como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han sido enfáticas en 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.³⁹

Así, el derecho de acceso a la información constituye un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. Obstaculizar el ejercicio de este derecho fundamental haría nugatorias diversas prerrogativas constitucionales.

Ahora bien, el principio de gratuidad contemplado en el multicitado artículo 6° de la Constitución Federal que como se ha indicado, rige la materia de acceso a la información pública, 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 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 2007, se advierte que el Constituyente Permanente determinó consagrar la gratuidad en el derecho de acceso a la información, en la fracción III del referido numeral 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 recalarse 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

³⁹ 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.”*

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.

En ese sentido, 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, ese 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.

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 expuesto 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 leyes impugnadas en el apartado correspondientes, del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal del 2020, que contemplan cobros injustificados por la reproducción de información.

Al respecto, las normas indicadas contemplan costos por la búsqueda, así como por la reproducción de información y documentos solicitados en fotocopias, calculados sobre el valor de la Unidad de Medida y Actualización, cuyo valor diario para la presente anualidad es de \$ 86.88, de conformidad con la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística Geografía.⁴⁰

Aplicando tal valor a las unidades previstas en las normas impugnadas se obtiene un resultado que, de un ejercicio de contraste entre lo dispuesto por la Constitución, se distancia del principio de gratuidad que rige el ejercicio de este derecho.

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 bajacaliforniano, al consignar costos por la reproducción de la información que no se encuentren justificados, vulnera ese derecho humano.

⁴⁰ Consultado en: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

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.⁴¹

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.⁴²

En esa virtud, 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 en 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.⁴³

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 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

⁴¹ 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 sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 03 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; la sentencia de 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 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, entre otras.

⁴² *Ibidem*, p. 63.

⁴³ *Ídem*.

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.⁴⁴

Conforme a lo anterior, y en atención a lo dispuesto por las normas impugnadas, se fijaron cuotas por la búsqueda y reproducción de información que se entregue en copias simples, las cuales a juicio de esta Comisión Nacional no se encuentran justificados en razón del costo real de los materiales empleados para ello.

Lo anterior, toda vez que 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, entre otros. Es decir, recaía en el legislador local la carga de demostrar que el cobro que estableció en las leyes impugnadas por la entrega de información, 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.⁴⁵

De tal suerte que, conforme lo ha sostenido ese Alto Tribunal, si 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 empleados en la reproducción de la información, 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 que debe declararse su invalidez.

C. 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.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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.

En ese sentido, el principio de proporcionalidad tributaria constituye 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.

En particular, el principio de proporcionalidad en materia tributaria 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.⁴⁶

⁴⁶ 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.

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, 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 e impresiones, el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de que la tarifa establecida entre otras cosas, acordos o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

Paralelamente, 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 desproporcional 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 un efecto inhibitorio de la tarea periodística.

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 Baja California 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.

QUINTO. El artículo impugnado de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020, que establece el impuesto sobre la extracción y aprovechamiento de materiales pétreos, transgrede el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y de proporcionalidad en las contribuciones, por lo que resulta contrario a los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, en razón de que el legislador, en la fijación del objeto y configuración del impuesto, no atendió a la capacidad contributiva de los causantes, pues el hecho imponible no constituye una verdadera manifestación económica que refleje la posibilidad de los sujetos pasivos del tributo para contribuir al gasto público.

Desde este momento se manifiesta que, si bien no todo el precepto impugnado pudiera estar afectado de los vicios de inconstitucionalidad aducidos en la presente demanda, se impugna en su integridad al considerar que constituye un sistema normativo integral, en el que cada parte encuentra una unión lógica indisoluble con el conjunto, puesto que, en tal caso, es posible que la expulsión de una sola de las

porciones relevantes del sistema termine por desconfigurarlo de manera terminante o de rediseñarlo.⁴⁷

Una vez precisado lo anterior, en el presente concepto de invalidez se expondrán las razones en virtud de las cuales se estima que la forma en la que el legislador configuró el impuesto sobre la extracción y aprovechamiento de materiales pétreos en la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020 contraviene el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad en materia tributaria reconocidos en la Constitución Federal.

Por lo anterior, en un primer apartado se abordará el contenido del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad. Posteriormente, se desarrollarán algunas consideraciones relativas al marco constitucional de las contribuciones en México con énfasis en el alcance del principio de proporcionalidad tributaria que consagra nuestra Norma Fundamental.

Una vez hecho lo anterior, se procederá a realizar el análisis de constitucionalidad de los preceptos impugnados a la luz de los parámetros mencionados, partiendo del examen de la estructura del impuesto cuestionado, a fin de dilucidar que dicho tributo no resulta acorde con la capacidad contributiva de los sujetos que lo generen, además de que se encuentra afectado de diversas incongruencias en su diseño y operación.

A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, son la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, en virtud de que tutelan que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre y, por tanto, en estado de indefensión.

En este sentido, estos mandatos constitucionales constituyen prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, por lo que garantizan que toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad

⁴⁷ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 85/2007 del Pleno de ese Máximo Tribunal, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 849, del rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE JUSTIFICA LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ Y CONSECUENTE EXPULSIÓN DE TODO EL SISTEMA NORMATIVO IMPUGNADO, Y NO SÓLO DE LAS PORCIONES NORMATIVAS DIRECTAMENTE AFECTADAS DE INCONSTITUCIONALIDAD.”

estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Así, con base en el derecho de seguridad jurídica y en el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y que estén encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetara sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la ley pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la norma tenga plena certeza sobre su situación ante las leyes.

Es así que, 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 de Derecho, como lo es 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 y que acote debidamente su actuación, 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 determinadas y consignadas en el texto de la norma puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

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

Es así que estos derechos fundamentales se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado, no sólo a acotar el contenido de las mismas y el actuar de la autoridad, sino también a encauzar el producto de su labor legislativa de acuerdo con los mandatos constitucionales al momento de configurar las normas cuya expedición le compete, a fin de que se establezcan los elementos mínimos para que se evite incurrir en arbitrariedades.

De forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad se puede plantear en los siguientes términos, de manera en que se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

- a. **Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.**
- b. Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c. Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

En ese sentido, debe concluirse que los órganos legislativos se encuentran constreñidos a cumplir con las normas y principios que establece la Constitución Federal.

B. Naturaleza de las contribuciones.

En la especie, debe destacarse que, en tratándose del actuar de la autoridad legislativa en relación con la regulación de la obligación contributiva que les atañe a todas las personas y en el diseño del sistema tributario, el legislador debe cumplir con los mandatos establecidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴⁸

⁴⁸ "Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

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

Así, dicho precepto constitucional, a efecto de garantizar límites al poder público frente a los derechos humanos de las personas en su carácter de contribuyentes, regula los principios que deben regir a los tributos, a saber, de generalidad contributiva, de legalidad tributaria, de proporcionalidad, equidad y el destino de las contribuciones al gasto público.

Ese Alto Tribunal ha sostenido que los principios constitucionales tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, además constituyen auténticos derechos fundamentales inherentes a los gobernados y reconocidos por el texto constitucional, los cuales enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundante.⁴⁹

Es importante destacar que el reconocimiento a los derechos fundamentales de los contribuyentes obedece a que, desde tiempos pretéritos, se ha puesto especial énfasis en establecer limitaciones al ejercicio del poder público a través de diversos principios que deben guiar la tributación, ante la necesidad de la protección del 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.⁵⁰

Así, estos principios que rigen en materia recaudatoria además de ser derechos fundamentales, constituyen al mismo tiempo obligaciones que deben observar todas las autoridades fiscales dentro del Estado mexicano, por lo cual es inconcuso que se erigen como verdaderos derechos subjetivos que las personas causantes pueden hacer exigibles frente los órganos que se encuentran investidos de la potestad tributaria estatal.

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

Como se ha señalado, el precepto citado consagra los principios constitucionales tributarios de generalidad contributiva, reserva de ley o legalidad tributaria, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales además de ser derechos

⁴⁹ Cfr. Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al 27 de octubre de 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

⁵⁰ Sentencia de 27 de octubre de 2005, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

fundamentales inherentes a los gobernados y reconocidos por el texto constitucional, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, en los términos siguientes:

- 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.**

Sentadas esas bases, del género contribución debemos distinguir, tanto desde el punto de vista doctrinal como legislativamente, las siguientes cuatro especies: los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos, las cuales se definen de la siguiente forma:

1. **Aportaciones de seguridad social:** son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.
2. **Contribuciones de mejoras:** son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.
3. **Derechos:** son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que éste presta en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos

desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la ley correspondiente. También se consideran derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

4. **Impuestos:** son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y sean distintas de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Al respecto, conviene precisar que las contribuciones cuentan con una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula, 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.
- **Objeto o 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 o económica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.
- **Base imponible o gravable:** 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 por el Estado como sujeto activo del tributo, a través de la autoridad exactora y, por tanto, debe ser cumplida o pagada 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. Dependiendo del tipo de contribución que se analice es posible determinar su naturaleza propia.

Una vez precisadas estas consideraciones acerca de la regulación de las contribuciones dentro de nuestro sistema constitucional, enseguida se expondrán diversas cuestiones acerca del principio de proporcionalidad en las contribuciones.

C. Principio de proporcionalidad tributaria.

Como se apuntó en el apartado inmediato anterior, la Constitución Federal prevé diversos principios que rigen el diseño y operación del sistema tributario en todos los órdenes jurídicos del país.

Para el caso que nos ocupa, es de resaltada importancia el principio de proporcionalidad tributaria, el cual ha sido considerado doctrinalmente como un componente de la garantía de justicia fiscal que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Norma Fundante.

Previo a abordar propiamente el vicio de constitucionalidad aducido, este Organismo Autónomo considera necesario puntualizar que los principios tributarios que se encuentran establecidos en la Constitución Federal tienen un alcance, contenido e implicaciones diversas dependiendo de la especie de contribución que corresponda, cuyos tipos fueron señalados en líneas previas.

Así, por ejemplo, el Tribunal Pleno del Alto Tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos.⁵¹

Realizado tal apuntamiento, en el presente concepto de invalidez se abordará la manera en que opera el multicitado principio únicamente por lo que hace a los impuestos, en virtud de que de esa naturaleza participa la contribución cuya constitucionalidad se cuestiona.

⁵¹ Tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, pág. 41, rubro: *“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.”*

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

Así, este principio de proporcionalidad en las contribuciones entraña una garantía de las personas por virtud del cual el legislador, al diseñar su objeto, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas.

Es decir, se traduce en un derecho por cuya virtud las personas no serán llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales. En otras palabras, el principio de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado.⁵²

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que el principio de proporcionalidad consiste, medularmente, en que los sujetos pasivos de la relación jurídica fiscal tienen el deber de contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, por lo cual se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan recursos elevados tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciban en menor cantidad.⁵³

Si bien inicialmente el Máximo Tribunal del país se refirió a la capacidad económica de los sujetos pasivos de la relación jurídica tributaria como elemento central de la máxima de referencia, posteriormente emitió diversos criterios en los que acotó ese concepto al de capacidad contributiva, sobre el cual descansa el principio de proporcionalidad referido.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia señaló que para que una carga tributaria sea considerada proporcional se requiere que el hecho imponible de la contribución establecido por el Estado refleje una **auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al conjunto de erogaciones públicas**, lo cual hace imperativo y necesario

⁵² Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día diecinueve de septiembre de dos mil once, al resolver el amparo en revisión 2237/2009, p. 90.

⁵³ Véase la tesis de jurisprudencia con número de registro 232197, del Pleno de ese Máximo Tribunal, Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Primera Parte, pág. 144, del rubro: **“IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.”**

que exista una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto.⁵⁴

Este criterio del Tribunal Pleno también ha sido enfático en cuanto a que la potencialidad real de contribuir debe tomar en consideración que las contribuciones tienen una naturaleza económica que se manifiesta en forma de una situación o de un **movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza.**⁵⁵

En ese sentido, la potestad tributaria del Estado conlleva que, a través de las autoridades legislativas competentes, la determinación del objeto de los tributos involucre cualquier actividad de los gobernados que sea reflejo de capacidad contributiva, esto es, debe identificarse la potencialidad real para contribuir a los gastos públicos por parte de los gobernados.⁵⁶

Asimismo, es pertinente recordar que el Pleno de ese Tribunal Constitucional matizó el criterio de justicia tributaria en comento en relación con los impuestos indirectos, en razón de que consideró que, tratándose de este tipo de contribuciones gravan manifestaciones indirectas de riqueza, es decir, atienden al patrimonio del consumidor que soporta la carga fiscal como contribuyente de facto, , de manera tal que, sin conocer su dimensión exacta y sin cuantificarlo positivamente, el legislador considera que si dicho patrimonio es suficiente para soportar el consumo, también lo es para pagar el impuesto.⁵⁷

En ese sentido, como ocurre en el caso del impuesto al valor agregado que opera en el sistema tributario de la Federación, la vinculación del objeto del impuesto por los actos y actividades gravadas, la base y la tasa, así como su mecanismo de acreditamiento, tiene como efecto que los contribuyentes que no sean el consumidor

⁵⁴ Tesis jurisprudencial P./J. 109/99, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, noviembre de 1999, pág. 22, del rubro: **“CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS.”**

⁵⁵ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 10/2003 del Pleno del Tribunal Constitucional, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, mayo de 2003, pág. 144, del rubro: **“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES.”**

⁵⁶ Cfr. Sentencia de 12 de junio de 2013, emitida por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 114/2013, pág. 21.

⁵⁷ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 56/2006 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 298, del rubro: **“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON LOS IMPUESTOS INDIRECTOS”.**

final, en términos de lo mencionado en el párrafo que antecede, aporten al gasto público de forma equivalente al valor que agrega en los procesos de producción y distribución de satisfactores.

D. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

En el caso concreto, el legislador del estado de Baja California, al diseñar el impuesto sobre la extracción y aprovechamiento de materiales pétreos incumplió con el principio de proporcionalidad tributaria que mandata el artículo 31, fracción IV, de la Norma Fundamental.

Lo anterior, toda vez que dicha carga fiscal no se encuentra impuesta sobre alguna forma de manifestación o movimiento de riqueza que incremente o el patrimonio de los sujetos pasivos de las referidas contribuciones, o bien, que refleje su capacidad contributiva, sino que el gravamen se aplica a situaciones fácticas y/o jurídicas que por sí mismas no reflejan una potencialidad real para aportar al gasto público.

Con la finalidad de demostrar lo anterior, se estima necesario realizar un análisis de los elementos esenciales que engranan el mecanismo del impuesto sobre la extracción y aprovechamiento de materiales pétreos, cuya invalidez se reclama en el presente medio de control constitucional:

Objeto: La extracción y aprovechamiento de material pétreo que se realice en el Estado, incluyendo en el régimen de propiedad privada o ejidal. Se consideran materiales pétreos los minerales o sustancias no reservadas a la Federación que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, como pueden ser la arena, arcilla, limos, materiales en greña, grava, las rocas o demás productos de su descomposición.

Sujeto: Personas físicas o morales que con fines de lucro realicen las actividades gravadas.

Base: Volumen mensual determinado en metros cúbicos de extracción y aprovechamiento de material pétreo.

Cuota: \$ 3.35 por metro cúbico extraído.

Época de pago: De manera mensual dentro de los cinco primeros días del mes siguiente al de la extracción y aprovechamiento.

Del análisis de los elementos de la contribución en cita se desprende que la configuración del objeto y la base del impuesto referido no atienden a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos.

Lo anterior, ya que la situación fáctica gravada **-extracción de cierto tipo de materiales del suelo y subsuelo-** en ningún momento implica que exista un acontecimiento o fenómeno económico que refleje que el patrimonio de los causantes se ve incrementado o afectado favorablemente, ni que exista una capacidad para gasto como si se tratara de un impuesto indirecto.

En ese sentido, del análisis de los elementos indicados, se colige que el objeto que grava el legislador son hechos cuya naturaleza recae en la afectación del suelo y subsuelo que componen el medio ambiente en el Estado, hechos que de ninguna manera se relacionan con la capacidad contributiva de los sujetos obligados al pago del impuesto controvertido.

Asimismo, la base gravable y la cuota que se establecen para su configuración tampoco se relacionan ni guardan congruencia con la capacidad económica de los contribuyentes, toda vez que no se aplican ni miden unidades de valor que reflejen un haber patrimonial susceptible de ser gravado, con base en el cual sea posible aportar al gasto público.

Finalmente, es necesario mencionar que la configuración de esta contribución responde realmente a la remediación o compensación ambiental en lugar de atender a la naturaleza de los tributos.

Al respecto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos es consciente que, desde el ámbito constitucional, es imperativo para todas las autoridades del Estado mexicano, realizar todo tipo de medidas tendentes a la protección del medio ambiente, pues la afectación al equilibrio ecológico es una situación que impacta en toda la gama de derechos humanos que se encuentran reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional, en virtud del principio de interdependencia.

En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce que debe garantizarse el derecho al medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar

de todas las personas,⁵⁸ pues dicha prerrogativa fundamental, en virtud del principio de interdependencia que rige en materia de derechos humanos, se encuentra relacionado con otros derechos, tales como el derecho a la salud y a la vida, debido a la estrecha vinculación que existe entre el ser humano y la naturaleza, al ser aquél parte de ésta.

Así, de una interpretación armónica y sistemática de los artículos 1º, 4º, 25⁵⁹ y 27⁶⁰ de la Norma Fundamental, se colige que se ha reconocido que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, derecho que implica la correlativa obligación del Estado para garantizar el respeto a este derecho, precisando que es de interés público cuidar el medio ambiente, así como preservar y restaurar el equilibrio ecológico, dado que en la medida de que se logren estos objetivos, se realizará el beneficio social, aprovechando los recursos productivos y elementos naturales para el bienestar general, cuestión que es de competencia concurrente tanto de la Federación como de las entidades federativas y sus municipios o demarcaciones territoriales.⁶¹

En suma, del contenido del derecho humano de referencia se deriva la obligación del Estado de garantizar la existencia de un medio ambiente sano, propicio y de

⁵⁸ "Artículo 40. (...)

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidades para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley. (...)."

⁵⁹ "Artículo 25. (...)

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente. (...)."

⁶⁰ "Artículo 27. (...)

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. (...)."

⁶¹ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: (...)

XXIX-G. – Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. (...)."

calidad para el desarrollo humano y el bienestar de las personas, lo que les permite llevar una vida digna, lo cual se debe lograr por medio de medidas negativas –no afectar indebidamente el ambiente– así como de acciones positivas tendentes a protegerlo de agentes no estatales que lo pongan en peligro.⁶²

En atención a lo anterior, este Organismo Constitucional Autónomo reconoce el esfuerzo de las autoridades del estado de Michoacán de Ocampo para llevar a cabo las medidas legislativas necesarias con el fin de hacer efectivo el mandato supremo de protección al medio ambiente y el equilibrio ecológico.

Sin embargo, para cumplir con tales objetivos deben acotar todas sus actuaciones de conformidad con las normas constitucionales en su integridad, en el caso particular, en acatamiento de los principios tributarios, como lo es el de proporcionalidad tributaria que se considera vulnerado por las cargas impositivas impugnadas.

Tampoco escapa a la vista de esta Institución Nacional que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que es constitucionalmente válido establecer contribuciones con fines extrafiscales, es decir, cuya finalidad no sea meramente recaudatoria, sino que persiga algún otro objetivo justificado bajo el punto de vista constitucional.

Sobre este punto, la Segunda Sala de ese Alto Tribunal ha señalado que, si bien las contribuciones tienen fines recaudatorios, también pueden perseguir fines extrafiscales, como instrumentos eficaces de política pública que el Estado tenga interés en impulsar, orientar, encauzar, alentar o desalentar ciertas actividades o usos sociales, según se consideren útiles o no, para el desarrollo armónico del país.⁶³

Sin embargo, en el caso concreto, este Organismo Nacional estima que las normas resultan contrarias a los principios constitucionales señalados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, entre ellos el de proporcionalidad tributaria, pues en todo caso el impuesto debe atender a la capacidad real para contribuir de los causantes, situación que no ocurre con las contribuciones impugnadas.

⁶² Véase la tesis aislada 1a. CCXLVIII/2017 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, diciembre de 2017, página 49, del rubro: "**DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU CONTENIDO.**"; así como la diversa tesis de clave 2a. III/2018 de la Segunda Sala de ese Alto Tribunal, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, enero de 2018, página 532, del rubro: "**DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. EL ESTADO TIENE LA OBLIGACIÓN DE TOMAR LAS MEDIDAS POSITIVAS TENDIENTES A PROTEGERLO CONTRA ACTOS DE AGENTES NO ESTATALES.**"

⁶³ Sentencia de 22 de febrero de 2017, dictada por la Segunda Sala de ese Tribunal Constitucional al resolver el amparo en revisión 1040/2015, pp. 53 y 54.

Por todo lo anterior, lo procedente es que ese Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de las normas controvertidas y, en consecuencia, las expulse del orden jurídico del estado de Baja California.

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.

Por lo tanto, 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, particularmente los artículos 152 a 156 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California que establece el impuesto adicional impugnado en esta vía.

Asimismo, se solicita a ese Máximo Tribunal vincule al Congreso del Estado Libre y Soberano de Baja California a que, en lo futuro, se abstenga de expedir normas con los mismos vicios de inconstitucionalidad denunciados en el presente medio de control constitucional.

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 1° de la Ley Reglamentaria de la

Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Estado de Baja California del 31 de diciembre de 2019, que contiene 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

