

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 de los Municipios de Gómez Palacio, Lerdo, Santiago Papasquiario y Tamazula, para el Ejercicio Fiscal 2020, todas del Estado de Durango, publicadas el 26 de diciembre de 2019 en el Periódico Oficial del Gobierno de la citada entidad federativa.

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

Designo como delegadas y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Claudia Fernández Jiménez, Rosaura Luna Ortiz, Rubén Francisco Pérez Sánchez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 2070028, 3547479, 1508301 y 2196579, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Yocelin Sánchez Rivera, Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona y a Francisco Alan Díaz Cortes.

Índice.	
I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
a) Alumbrado Público:.....	3
b) Cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por acceso a la información:	3
c) Artículo relacionado con indeterminación de conductas sancionables (insultos):.....	4
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:.....	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.....	5
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX. Introducción.....	6
X. Conceptos de invalidez.....	7
PRIMERO.....	7
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	7
B. Naturaleza de las contribuciones.....	9
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	12
SEGUNDO.....	18
A. Marco jurídico del derecho de acceso a la información.....	19
B. Cobros excesivos e injustificados por la reproducción de la información solicitada.....	24
C. Vulneración al principio de seguridad jurídica.....	29
D. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria.....	31
TERCERO.....	34
A. Principio de taxatividad en el derecho administrativo sancionador.....	34
B. Derecho a la libertad de expresión.....	36
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	37
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	39
ANEXOS	40

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 Durango.
- B. Gobernador del Estado de Durango.

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

a) Alumbrado Público:

- 1. Artículo 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020.
- 2. Artículo 76 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020.
- 3. Artículo 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Papasquiaro, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020.
- 4. Artículo 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020.

b) Cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por acceso a la información:

- 1. Artículo 36, numerales 1, 2 y 13, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020.
- 2. Artículo 74 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020, en las porciones normativas que indican:
 - *“Certificaciones, copias certificadas e informes:*

Copias de documentos existentes en los archivos de las Oficinas municipales; por primera hoja y cada hoja subsecuente: 2.36 a 7.06”;

- *“Copias certificadas solicitadas mediante ejercicio de Derecho al Acceso a la Información Pública; por primera hoja y cada subsecuente: 1.17 a 7.06”;* y
- *“Cotejo o certificación de documentos, por cada hoja: 2. 36 a 7.06”.*

c) Artículo relacionado con indeterminación de conductas sancionables (insultos):

1. Artículo 73, fracción X, en la porción normativa “*por insulto*”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020.

Dichos ordenamientos legislativos fueron publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango el día 26 de diciembre de 2019.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

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

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho a la libertad de expresión.
- Derecho de acceso a la información.
- Principio de legalidad.
- Principio de proporcionalidad en las contribuciones.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información.
- 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 Gobierno del Estado de Durango el 26 de diciembre de 2019, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del viernes 27 de diciembre de ese mismo año al sábado 25 de enero de 2020. Sin embargo, al ser inhábiles los últimos días para su presentación, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer día hábil siguiente, por lo que 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 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.

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; (...).”

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

IX. Introducción.

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

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

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

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.

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

(...).”

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

X. Conceptos de invalidez.

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

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

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

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

En este primer concepto de invalidez, se expondrá la incompatibilidad de las disposiciones impugnadas que prevén el cobro del derecho de alumbrado público que, por la forma en que se encuentra regulado, en realidad está cobrando un impuesto al consumo de energía eléctrica, 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 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.

Sobre las contribuciones, en el caso concreto mexicano, la Norma Fundamental regula en el artículo 31, fracción IV, los principios que deben regir las mismas, 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.

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.

c) Sólo se pueden crear mediante ley.

d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.

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

Con base en las características enlistadas, las contribuciones o tributos se entienden como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza -Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios-, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.⁵

Ahora bien, las contribuciones previstas en el texto constitucional pueden ser de distinta naturaleza, atendiendo a su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida 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

⁵ Cfr. *Ibidem*.

determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

- **Tasa o tarifa:** La cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.
- **Época de pago:** Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y, por tanto, debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

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

En otras palabras, existen diversos tipos de gravámenes y cada uno conserva su propia naturaleza. Cada autoridad legislativa se encuentra habilitada para establecer diversos tipos contribuciones, no obstante, ello no implica que el legislador pueda desnaturalizar estas instituciones, por lo que tiene la obligación de respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

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

Es así que el hecho imponible de las contribuciones reviste un carácter especial entre los componentes que integran el tributo, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que, además, sirve como elemento de identificación del tributo, pues en una situación de normalidad evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece.

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

Conforme a los anteriores razonamientos, resulta lógico concluir que el hecho imponible, al referirse a la capacidad contributiva del sujeto pasivo que lo actualiza, requiere de un elemento adicional para poder concretar el monto de la obligación tributaria, de manera tal que se respete la garantía de proporcionalidad de las contribuciones en la medida en que exista congruencia entre el hecho imponible y la cuantificación de su magnitud, función esta última que le corresponde al elemento tributario conocido como base imponible.

Asimismo, la exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de los tributos, pues de lo contrario existirá imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar tal hecho o acto.

En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base lleva a una imprecisión en cuanto al aspecto objetivo u objeto que ha pretendido gravar el legislador debe ser congruente con la base que lo mida; sin embargo, en caso de haber conflicto entre estos elementos, el mismo debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, lo cual podrá revelar que un impuesto grava un objeto diferente al que refiere su hecho imponible o que una contribución es un impuesto o una contribución de mejoras y no un derecho y viceversa.

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

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

Lo anterior, porque las disposiciones que se tildan de inconstitucionales establecen como una obligación de los habitantes de los municipios el pago del servicio de alumbrado público, el cual se determinará de la siguiente forma:

- Que son contribuyentes los usuarios de las tarifas de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) 1, 1 B, 1 C, 2, 3, 8 y 12, las cuales constituyen la base de ese derecho.

- Se aplicará una tasa del 5% y en otros casos del 6% respecto de la cantidad equivalente, que resulte de aplicar las tarifas 1, 2 y 3 y del 5% en las tarifas 1A, 1B y 1C.
- Se aplicará un 10% en las tarifas 8 y 12 y de otras que establezca la CFE.
- En la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, se aplicará una tarifa del 7% a los considerados dentro de las tarifas OM, HM, HS, HSL, HT y HTL. Adicionalmente, la ley indica que aquellos poseedores de predios que no estén registrados ante la CFE y que sean consumidores de energía eléctrica, pagarán una cantidad que no sobrepase la obtenida con la aplicación de los porcentajes previstos en el mismo ordenamiento, mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.
- De igual modo, indica que las tasas de derecho de aplicación sobre las bases del resultado de la aplicación de los factores de utilización de las cargas instaladas en las tarifas mencionadas.
- El derecho por servicio público de iluminación será recaudado por conducto de la CFE y se aplicará de conformidad con los convenios que celebren los ayuntamientos con dicha Comisión.

Como se desprende de los anterior, las normas establecen una contribución por la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del municipio a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo objeto o hecho imponible lo constituye el consumo de energía eléctrica por parte de los sujetos del derecho por el servicio de alumbrado público.

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

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

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

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

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

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

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

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

Así, ya que el legislador local no se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer contribuciones por el consumo de energía eléctrica, ello necesariamente implica la afectación a la esfera jurídica de los gobernados por parte de una autoridad que no se encuentra constitucionalmente habilitada para ello.

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

Tales criterios han sido sostenidos por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 23/2005, 18/2018, 27/2018, 15/2019 y 20/2019, entre otras, determinando que **una contribución a la que se otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo hecho imponible lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes de un municipio, pero cuya base para el cálculo de este derecho es el importe por el consumo de energía eléctrica, revela que la base gravable se encuentra relacionada con un hecho imponible que no corresponde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público – hecho imponible característico de los impuestos y no de los derechos – y que, en el caso, consiste en dicho consumo de energía eléctrica.**⁶

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

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

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 Durango 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 nivel a 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.

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

Por lo tanto, pese a que el legislador señaló en las leyes impugnadas que por la forma en que se configuró el derecho de alumbrado público, no debía entenderse que se estaba gravando el consumo de energía eléctrica, resulta inconcuso que, tal como se ha expuesto en el presente concepto de invalidez, al tomar como base gravable y

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.”

fijar la tarifa correspondiente conforme a dicho consumo personal y particular del fluido eléctrico de los particulares, sí constituye materialmente impuesto, por lo cual el legislador actuó fuera de su competencia.

De tal suerte, es dable concluir que, 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 disposiciones normativas impugnadas que se indican en el inciso b) del apartado III del presente ocurso, contenidas en diversas leyes de ingresos municipales del estado de Durango, para el ejercicio fiscal del año 2020, prevén cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por la reproducción de información pública en copia simple, certificada, impresiones y en medios magnéticos y electrónicos.

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 Gómez Palacio y Lerdo, ambas del Estado de Durango, para el Ejercicio Fiscal 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 de información en copia simple, certificada, impresiones, en medios magnéticos y electrónicos, se traducen en una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que las cuotas previstas no se justifican mediante bases objetivas del costo de los materiales empleados, además de que prevén costos excesivos y desproporcionados y, por lo tanto, transgreden el principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información.

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

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

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

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

En cuanto al derecho de informar, se refiere a la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).¹²

Por otra parte, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Ello incluye que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).¹³

¹¹ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2018, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, así como la tesis aislada 2a. LXXXV/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Libro 34, septiembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, página 839, de rubro siguiente: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL."

¹² Ídem.

¹³ Ídem.

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).¹⁴

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

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

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

Por su parte, las fuentes internacionales – artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos– consagran el derecho a la información como parte del derecho a la

¹⁴ *Ídem*.

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 Humanos¹⁵ ha establecido lo siguiente lo siguiente:

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

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

carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.

El citado Tribunal Interamericano ha sostenido expresamente que tanto los derechos a “buscar” y a “recibir informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado. Consecuentemente, dicha disposición convencional ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información.

Así, la información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. La Corte Interamericana ha concluido que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible.¹⁶

Ahora bien, también es importante destacar que tanto esa Suprema Corte de Justicia como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han sido enfáticas en establecer la doble vertiente del derecho de acceso a la información: por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.¹⁷

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

En ese sentido, a fin de remover los posibles obstáculos para el debido ejercicio de este derecho de acceso a la información pública, el multicitado artículo 6° de la Constitución Federal contempla el principio de gratuidad que lo rige, lo cual implica que el ejercicio de esta prerrogativa debe realizarse sin entregar a cambio

¹⁶ *Ídem.*

¹⁷ Jurisprudencia P./J. 54/2008, Novena Época, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, página 743, de junio de 2008, Materia Constitucional, que es del rubro siguiente: “ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”

contraprestación alguna, salvo el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción, cuando en su caso sea procedente, justificado y proporcional.

Precisamente, en las discusiones que dieron origen a la reforma y adiciones al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 2007, se 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 recalcar la importancia del derecho de acceso gratuito a la información pública pues éste es piedra angular de un Estado democrático y de derecho, luego entonces, debe ser protegido y garantizado en sus dos dimensiones; individual y social. La individual, ya que protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad, formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno, fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa. Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información, que constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual.

Así, la garantía a recibir información únicamente tiene como objeto que el particular tenga acceso a información pública, sin ninguna otra imposición que pueda configurarse en un presupuesto indispensable, al que pueda quedar condicionado.

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

En conclusión, el Máximo Tribunal del país ha resuelto que lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos. Para ello debe

analizarse si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

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

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

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

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

Una vez que se ha explicado el contenido del derecho de acceso a la información, de conformidad con los parámetros nacional e internacionales en la materia, a continuación se expondrán los motivos por los que se estiman inconstitucionales los preceptos a los que se ha hecho referencia de las leyes de ingresos de los municipios del estado de Gómez Palacio y Lerdo, para el Ejercicio Fiscal 2020, que contemplan cobros injustificados por la reproducción de información en copias simples, certificadas, cotejos y digitalización de documentos.

De un ejercicio de contraste entre lo dispuesto por la Constitución, con relación a los principios que rigen el derecho de acceso a la información y lo que se infiere de los artículos impugnados, se puede advertir un distanciamiento del principio de gratuidad que rige el ejercicio de este derecho.

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

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

Una vez ya esbozado el parámetro de control que caracteriza el derecho humano de referencia, para entrar en estudio de las normas impugnadas, a continuación, se transcriben las disposiciones en estudio:

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

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

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

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

¹⁹ *Ibidem*, p. 63.

En tal sentido, la adquisición de los materiales por parte de los municipios, para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información pública, debe hacerse 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.²⁰

Además, como lo ha sustentado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tratarse de la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere una motivación reforzada por parte del legislador en que explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos, pues no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el ya mencionado principio de gratuidad, así como en el hecho de que los costos de reproducción, envío o certificación se sustenten en una base objetiva y razonable. De ahí que el legislador tiene, al prever alguna tarifa o cuota, la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción.²¹

Ahora bien, es importante hacer referencia al contenido de las normas impugnadas:

- La Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio establece lo siguiente:
 - Por copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales, por hoja y cada subsecuente, se cobrará una cuota de 3.19 UMAS.
 - Por cotejo o certificación de documentos, por cada hoja, la misma cuota antes mencionada.
 - Previó que, en lo referente al derecho de acceso a la información pública, se pagará un derecho por certificación de documentos solicitados también 3.19 UMA.
 - De igual modo, por la expedición de copias simples e impresiones de documentos solicitados, por hoja, un monto de 0.06 UMA.

²⁰ *Ídem.*

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

- Mientras tanto, por la expedición de medios magnéticos o electrónicos del ente público en copias simples de documentos solicitados, por megabyte, una cantidad de 0.06 UMA.
- La Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, previó lo que a continuación se menciona:
 - Por certificaciones, copias certificadas e informes, copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por primera hoja y cada hoja subsecuente, la cantidad de 2.36 a 7.06 UMAS.
 - En cuando a copias certificadas solicitadas mediante ejercicio de derecho al acceso a la información pública, por primera hoja y cada subsecuente, una tarifa de 1.17 a 7.06 UMAS
 - Por cotejo o certificación de documentos, por cada hoja, de 2.36 a 7.06 UMAS.

Conforme a lo anterior, y en atención a lo dispuesto por las normas impugnadas, se fijaron cotas por certificación de documentos, copias simples entre 0.06 hasta 7.06 UMAS, mientras que por la expedición en medios magnéticos o electrónicos del ente público de copias simples de documentos por megabyte, una cuota de 0.06 UMA, los 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 y copias, entre otros.

Como ya se mencionó, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, cuando se trata del ejercicio del derecho de acceso a la información, debe regir por 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. Consecuentemente, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está grabando la información.

En esa virtud, recaía en el legislador local la carga de demostrar que el cobro que estableció en las leyes impugnadas por la información proporcionada a través de diversos medios, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega

solicitada, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.²²

De tal suerte que conforme lo ha sostenido ese Alto Tribunal, ya que no existe razonamiento que justifique el cobro por la reproducción de información con una base objetiva, ello sólo puede significar que la cuota establecida se determinó de forma arbitraria sin contemplar el costo real de los materiales utilizados en la reproducción de la información en copias simples, por lo que las normas combatidas transgreden el principio de gratuidad de acceso a la información pública contenido en el artículo 6° de la Constitución Federal, por lo cual debe declararse su invalidez.

Por otra parte, aunado a que el monto establecido no se encuentra justificado, este Organismo Autónomo estima que las cuotas fijadas por copias simples son cantidades que no atiendan al costo de los materiales utilizados para la reproducción de la información solicitada.

Lo anterior, porque se reitera que el artículo 6 de la Norma Fundamental y el diverso 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del citado precepto constitucional disponen que 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.

Por tanto, en el caso de que se exijan cobros por la obtención de la información, estos de ninguna manera podrán ser superiores a la suma del costo de los insumos empleados en la reproducción de la información pues de lo contrario se traduciría en un incumplimiento por parte del Estado de su obligación constitucional y convencional para garantizar la plena efectividad del derecho humano de acceso a la información pública.

De un ejercicio de contraste entre lo dispuesto por la Constitución Federal, con relación a los principios que rigen el derecho de acceso a la información, se concluye que la disposición impugnada establece erogaciones excesivas que no se justifican en función de los materiales utilizados para la reproducción de la información, lo que implica una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública.

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

Ello, porque existe una diferencia sustancial entre lo que se cobra por la reproducción de la información en copias simples y el precio real de esos materiales, esto es las hojas y la tinta, por lo que no hay motivo para considerarlos como razonables.

En consecuencia, se puede advertir que existe un distanciamiento del principio de gratuidad que rige el ejercicio de este derecho, por tanto, se trata de normas que resultan contrarias al parámetro de regularidad constitucional y, por lo tanto, resultan inconstitucionales.

C. Vulneración al principio de seguridad jurídica.

La Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020, prevén las siguientes tarifas:

- Certificaciones, copias certificadas e informes, copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales, por primera hoja y cada hoja subsecuente: 2.36 a 7.06 UMAS.
- Por copias certificadas solicitadas mediante ejercicio de derecho al acceso a la información pública, por primera hoja y cada subsecuente, de 1.17 a 7.0 UMAS.
- Y por cotejo o certificación de documentos, por cada hoja, una cantidad de 2.36 a 7.06 UMAS.

Como se observa, dicho ordenamiento establece una cuota mínima y máxima por los servicios mencionados, sin que se establezca en qué casos o bajo qué criterios, la autoridad cobrará cualquier cantidad que se ubique dentro del mínimo o máximo de tales cantidades, por lo cual, se estima que esas prescripciones normativas dejan en estado de inseguridad a las personas que soliciten información a las autoridades, y que además son contrarias al principio de legalidad en materia tributaria.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado que son 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.²³

Bajo ese contexto, las disposiciones impugnadas de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, disponen cuotas que oscilan entre el 1.17 a 7.06 UMAS, lo cual deja un amplio margen a la autoridad para que decida qué monto requerir a las personas por esos conceptos, siempre que se encuentre dentro de los mínimos y máximos previstos en la legislación correspondiente.

En ese tenor, la indeterminación del monto de la contribución propicia la discrecionalidad o arbitrariedad en la imposición de la tarifa correspondiente a ese derecho, lo cual redundaría en una transgresión del derecho de seguridad jurídica de los gobernados.

Al respecto, el Tribunal Constitucional del país ha interpretado en qué consiste el derecho de seguridad jurídica en materia tributaria, en el sentido de que todos los elementos esenciales de la contribución deberán estar definidos en la ley que la establezca y la regule para que **el sujeto obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.**²⁴

En congruencia, las disposiciones controvertidas vulneran el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad tributaria, toda vez que dejan al arbitrio de un órgano administrativo municipal el establecimiento del monto pagar por esos derechos, los cuales incluso pueden ser hasta 7 veces el valor de la UMA.

Ello, en virtud de que la indeterminación en que incurren las normas controvertidas provoca incertidumbre pues las personas no tendrán certeza sobre la cantidad que deberán pagar cuando la información les sea entregada en copias simples, certificadas o cotejos, esto es que la autoridad podrá imponer el cada caso, la

²³ 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**".

²⁴ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, p. 437, de rubro: "**SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE**".

cantidad que estime pertinente siempre que no sobrepase los límites impuestos por la ley.

Lo inseguridad que ocasiona la norma podría inclusive configurar conductas contrarias al derecho de igualdad, ya que dado el margen que tiene la autoridad para imponer un cobro por copias simples, certificadas y conceptos, le faculta para cobrar en algunos casos la cantidad mínima y en otros, la máxima, sin razón ni justificación alguna, pues no existe ningún parámetro que permita distinguir en qué casos se aplicará la tarifa de una, dos, tres, cuatro, cinco, seis o siete UMAS, los cuales podrían ser exigibles incluso por una sola copia simple.

En conclusión, además de considerar que los montos establecidos resulta excesivos, las normas impugnadas contravienen el marco constitucional, puesto que la indefinición y falta de certeza en que incurren las normas controvertidas generan un estado de incertidumbre jurídica en perjuicio de los gobernados, por lo que deben declararse contrarias al parámetro de regularidad constitucional.

D. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria.

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

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

Lo anterior, dado que los preceptos controvertidos se encuentran insertos en los títulos relativos a los “derechos” de los respectivos ordenamientos municipales mencionados de los cuales el Pleno de ese Máximo Tribunal Constitucional ha sostenido que son las contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado, como precio por los servicios de carácter administrativo prestados por sus poderes y dependencias a las personas determinadas que los soliciten.

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

1. El monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.
2. Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio. ²⁵

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

²⁵ 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.

critérios 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 copia simple, certificada, impresiones y en medios magnéticos y electrónico, el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de que la tarifa establecida entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

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

Finalmente, como corolario a los argumentos anteriores, es importante mencionar que las normas impugnadas tienen un impacto desproporcionado sobre un sector de la población: el gremio periodístico. Al realizar cobros por la búsqueda de documentos, toda vez que, unos de los sujetos destinatarios de la norma podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que las normas terminan teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

De tal suerte, con las normas impugnadas que se someten a control de esa Suprema Corte, también se soslaya la obligación estatal de garantizar el derecho al acceso a la información, porque el estado de Durango no da cumplimiento al texto constitucional y desconoce el derecho a la gratuidad imponiendo barreras legales para consecución de ese derecho de las personas, como son los cobros decretados en las normas legales que se combaten, por lo cual lo procedente es que se declare su invalidez, por resultar contrarios al principio de proporcionalidad tributaria.

TERCERO. La norma indicada en el apartado III, inciso c), de este escrito prevé una multa por insultar a los agentes de tránsito, la cual implica una indeterminación en la conducta sancionable e inhibe la libre manifestación de las ideas, por lo que se vulneran los derechos de seguridad jurídica y libertad de expresión, así como el principio de legalidad, reconocidos en los artículos 6º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como ya se desarrolló en el primer concepto de invalidez, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad implican que toda persona debe estar protegida de las actuaciones arbitrarias de las autoridades, las cuales solamente pueden hacer aquello que la Norma Fundamental y las leyes que de ella emanen les facultan.

En el presente concepto se expresarán los argumentos tendentes a demostrar la invalidez de la porción normativa impugnada, al considerar que vulnera el derecho a la seguridad jurídica al prever una multa a las personas que insulten a la autoridad de tránsito, dado que, al ser una categoría ambigua y subjetiva, no permite que los gobernados tengan plena certeza de qué conductas son las que se consideran reprochables conforme a la ley y, por tanto, genera un efecto inhibitorio del derecho a la libre manifestación de las ideas.

A. Principio de taxatividad en el derecho administrativo sancionador.

El Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 2255/2015, emitió consideraciones importantes con relación al delito de ultraje y el problema del empleo de vocablos vagos e imprecisos en las normas punitivas:

- Se debe atender a la totalidad de la disposición en que se encuentra tal vocablo y el contexto en el que se aplica para determinar si es que el grado de indeterminación resulta razonable o no, atendiendo al principio de taxatividad.
- Si las precisiones de la norma penal resultan insuficientes para limitar razonablemente el conjunto de conductas que actualiza el tipo, el enunciado normativo resultará abierto al grado que en cada caso la autoridad competente es quien califica, según su arbitrio, las palabras expresiones, gesticulaciones o hechos que actualizan un ultraje, lo que genera incertidumbre y confusión en los destinatarios de la norma.

- Al no estar debidamente definidos cuáles actos o conductas causan un agravio, propio del ultraje, impide que los destinatarios de la norma puedan saber con razonable precisión cuál es la conducta que en su interacción con la autoridad será sancionada penalmente, por considerarse un ultraje.²⁶

Si bien no escapa al conocimiento de esta Comisión Nacional que el Máximo Tribunal se refiere de manera concreta a la materia penal, resulta importante destacar que el principio de taxatividad, con las modulaciones conducentes, debe estimarse aplicable a la materia administrativa sancionadora, ya que de ésta también derivan algunas penas o sanciones como resultado de la facultad punitiva del Estado, como se expuso en el concepto de invalidez que antecede.

En efecto, el carácter de ser considerado el derecho penal como la “*última ratio*” existe junto a él otra manifestación con semejantes características como lo es el procedimiento administrativo sancionador, en virtud de que ambos ejercen el castigo derivado del Estado en algunos supuestos, como la facultad con la que cuenta para imponer penas, sanciones o medidas de seguridad ante la comisión de actitudes contrarias a derecho.²⁷

Ante tal circunstancia, se considera que mediante el procedimiento administrativo sancionador el Estado ejerce su potestad punitiva que trae como consecuencia que el ciudadano se pueda ver sancionado, por tanto, los derechos y garantías propias del procedimiento han de ser observadas con rigor.²⁸

Así, para la imposición de penas por la comisión de un ilícito se exige que, para determinar la tipicidad de una conducta, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. De tal manera, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.²⁹

²⁶ Sentencia pronunciada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo Directo en Revisión 2255/2015, del 07 de marzo de 2016, p. 34.

²⁷ Resolución del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de la contradicción de tesis 200/2013, de 28 de enero de 2014, bajo la ponencia de la Ministra Olga Sánchez Cordero, Párr. 101.

²⁸ *Ibidem*, párr.103.

²⁹ Tesis de Jurisprudencia 1^a./J.54/2014 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Materia Constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Libro 8, julio de 2014, p. 131, de rubro: “**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTENIDO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO SUS POSIBLE DESTINATARIOS**”.

Ello viene a significar que el principio de taxatividad resulta de suma relevancia para atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios.

Si bien es cierto que esa Suprema Corte ha establecido que lo anterior no implica que, para salvaguardar el referido principio, el legislador tenga la obligación de definir cada vocablo que emplea, dicho Tribunal ya se ha pronunciado en lo tocante a castigar el ultraje, el cual al resultar muy abierto y posibilitar la restricción de conductas que pudieran actualizar la conducta típica, fue considerado transgresor del principio de taxatividad.

Por el tipo de relación supra-subordinación que existe entre los particulares y las autoridades, los gobernados se encuentran en una situación desventajosa frente a aquéllos, pues, como ya se hizo notar con antelación, la valoración de la ofensa, insulto o la falta de respeto depende de manera exclusiva de la apreciación subjetiva de los individuos en la medida en que estimen que las acciones aludidas le causaron un daño, lo que quiere decir que el presente caso, la autoridad de manera arbitraria determinará cuando un sujeto será acreedor a una sanción por haberle ofendido o insultado.

B. Derecho a la libertad de expresión.

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.

En congruencia con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse.³⁰

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación³¹ ha señalado que, dada la naturaleza de las actividades que realizan, los límites de crítica son más amplios si ésta se refiere a

³⁰ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Colegiación Obligatoria de Periodistas, Opinión Consultiva OC 5/85, Serie A, No. 5, del 13 de noviembre de 1985, párrafo 69.

³¹ Tesis aislada 1a. XLIII/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, Novena Época, tomo XXXI de marzo

personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un más riguroso control de sus actividades y manifestaciones en comparación con aquellos particulares sin proyección pública alguna pues, en un sistema inspirado en los valores democráticos, la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública.³²

Esto no significa que la proyección pública de las personas las prive de su derecho al honor. En este sentido, es importante enfatizar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no reconoce un derecho al insulto o a la injuria gratuita, sin embargo, tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aun cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.³³

Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conlleva las actividades o actuaciones de una persona determinada.³⁴ Esta aclaración es fundamental en tanto que las personas no estarán sometidas a un mayor escrutinio de la sociedad en su honor o privacidad durante todas sus vidas, sino que dicho umbral de tolerancia deberá ser mayor solamente mientras realicen funciones públicas o estén involucradas en temas de trascendencia pública.

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

El artículo reclamado en este concepto de invalidez no permite que las personas tengan conocimiento suficiente de las conductas que en su caso podrían ser objeto

de 2010, página 928, del rubro: *"LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DERECHO A LA INFORMACIÓN Y A LA INTIMIDAD. PARÁMETROS PARA RESOLVER, MEDIANTE UN EJERCICIO DE PONDERACIÓN, CASOS EN QUE SE ENCUENTREN EN CONFLICTO TALES DERECHOS FUNDAMENTALES, SEA QUE SE TRATE DE PERSONAJES PÚBLICOS O DE PERSONAS PRIVADAS."*

³² Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 113/2015 y su acumulada 116/2015, correspondiente al veintinueve de mayo de dos mil dieciocho.

³³ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 31/2013 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, p. 537, del rubro: *"LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA CONSTITUCIÓN NO RECONOCE EL DERECHO AL INSULTO."*

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 86

de sanción por las autoridades en caso de exteriorizar una manifestación o idea que pudiera constituir una presunta ofensa, insulto, frase obscena o falta de respeto dirigida a las autoridades de tránsito.

Si bien el legislador local consideró necesario contar con mecanismos que podrían perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lo cierto es que las medidas resultan desproporcionadas.

Ello en razón de que el creador de la norma, debió ser de tal manera cuidadoso que se respetaran los diversos derechos que pudieran pugnar como, en el caso, el derecho de seguridad jurídica que exige dotar de certidumbre a las personas respecto de cuales conductas que lleven a cabo derivaran en la consecuencia jurídica de multa.

En ese sentido, de un análisis de la norma que se controvierte, resulta patente que la misma permite un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto de expresión de ideas sea susceptible de una sanción administrativa, si es calificado como un insulto u ofensivo por la autoridad. De manera específica, el artículo objeto de impugnación contempla los insultos y ofensas en contra de las autoridades.

Por ello, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la disposición normativa que se controvierte no se encuentra debidamente acotada en atención al criterio aludido, lo cual permite que se sancione de manera discrecional a las personas que realicen una expresión dirigida a autoridades que pudiera no considerarse lo suficientemente grave como para ser reprochable.

Es decir, la porción normativa impugnada, lejos de brindar seguridad jurídica a las personas, constituyen una restricción indirecta, carente de sustento constitucional, al permitir que la autoridad municipal pueda determinar discrecionalmente cuando un sujeto expresa una ofensa, insulto o falta de respeto hacia la autoridad, que lo haga acreedor a la imposición de una sanción.

Es de advertirse que la enunciación de la conducta susceptible de ser sancionada permite un amplio margen de ambigüedad, pues ello se sustenta en una apreciación subjetiva acerca del menoscabo en la estimación personal o en la honra de una persona para que se considere agredida por otro sujeto. Para que ello ocurra, se requiere que el individuo valore si se le ha causado un daño a su dignidad o estimación propia, lo cual resulta desconocido e indeterminado para el resto de las personas.

Es decir, la calificación del insulto, ofensa u falta de respeto no responderá a criterios objetivos, sino que quedan en el ámbito estrictamente personal. En esa medida, la relatividad del grado de afectación puede variar entre cada persona, bien sea por la determinación de su carácter, su estimación persona, su entorno social, familiar e incluso educativo, que definirán cuando algún tipo de expresión pudiera resultarle altamente injurioso, mientras que para otros no representaría ningún tipo de afectación.

Por tales razones, ese tipo de actos cuenta con un amplio margen de apreciación, al no permitir discernir en todos los casos cuando una conducta pudiera resultar un insulto, una ofensa o una falta de respeto, ya que la valoración de sentirse agraviado queda en la estricta esfera personal de los sujetos.

Ello significa que existe la posibilidad de que el individuo a quien se dirige la sanción no tenga la certeza de que con su conducta pueda o no actualizar la acción que conforma el ilícito. Lo anterior es así debido a que aluden a referencias imprecisas o indeterminadas, que conlleva a un amplio espectro de conductas, pues un mero pronunciamiento de una palabra o gesticulaciones puede incluir la imputación de hechos falsos o la formulación de juicios de valor respecto de la presunta víctima.

Cabe señalar que ese Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, esta última promovida por este Organismo Nacional en contra de diversas leyes de ingresos municipales del estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, determinó declarar la invalidez de normas que preveían el cobro de multas por concepto de proferir insultos a la autoridad, cuya configuración normativa es muy similar a la de la norma que por esta vía se reclama.

Por todo lo anterior, el precepto que se impugna resulta contrario a los derechos a la seguridad jurídica y la libertad de expresión, así como al principio de legalidad, al prever una multa por un concepto vago e impreciso o de definición indeterminada, cuya actualización trae como consecuencia la imposición de una sanción pecuniaria a las personas y la inhibición de su libertad de expresión, sin que éstas puedan conocer con certeza si su conducta se adecúa o no a la descripción normativa.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Gómez

Palacio, Lerdo, Santiago Papasquiario y Tamazula, para el Ejercicio Fiscal 2020, todas del Estado de Durango, publicadas en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa el 26 de diciembre de 2019, por lo que se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucionales los preceptos impugnados, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

ANEXOS

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

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

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

2. Copia simple de los Periódicos Oficiales del Estado de Durango del 26 de diciembre de 2019, que contienen los decretos por los cuales se expedieron 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 inconveniencia 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 27 de enero de 2020.

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

RFPS