

**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 los artículos 30 y 43, letra U, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, para el ejercicio fiscal 2021, publicada el 18 de mayo de 2021 en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, 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 Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Tania Sofía Flores Meza y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08721407 y 08735629, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas Kenia Pérez González y Marisol Mirafuentes de la Rosa; así como a María Guadalupe Vega Cardona, Paola Delgado Courrech, Abraham Sánchez Trejo y Francisco Alan Díaz Cortes.

## Índice.

I. Nombre y firma de la promovente:.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron:.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:.....	3
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	3
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción. ....	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	4
IX. Introducción.....	5
X. Conceptos de invalidez.....	6
PRIMERO.....	6
A. Naturaleza y características de las contribuciones.....	7
B. Principios de justicia tributaria.....	10
C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	13
SEGUNDO.....	19
A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información.....	20
B. Cobros injustificados por la reproducción de la información solicitada.....	25
C. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria.....	29
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	32
A N E X O S .....	32



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 de Baja California.
- B. Gobernador del Estado de Baja California.

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

Artículos 30 y 43, letra U, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, para el ejercicio fiscal 2021 publicada el 18 de mayo del presente año a través del periódico oficial de esa entidad federativa.

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

## **VI. Competencia**

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

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

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

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el 18 de mayo de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 19 del mismo mes, al jueves 17 de junio de la presente anualidad. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

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

---

<sup>1</sup> “**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; (...).”

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

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI<sup>2</sup>, de la Ley de la CNDH.

## **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

---

<sup>2</sup> “**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 (...).”

contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

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

#### **X. Conceptos de invalidez.**

**PRIMERO.** El artículo 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, para el ejercicio fiscal 2021, establece las cuotas que deberán cubrir los propietarios o poseedores de inmuebles en la entidad por el derecho de alumbrado público, que dependerán del destino del predio, esto es, si se trata de uso doméstico, de comercio o servicios, o bien, de industria.

Lo anterior significa que, para fijar la tarifa respectiva, el legislador tomó en consideración elementos ajenos al costo real de ese servicio, lo cual implica que la cuota que deben cubrir los contribuyentes depende del uso o características del predio respectivo, lo cual se traduce en una vulneración a los principios de equidad y proporcionalidad en las contribuciones reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo impugnado prevé las cuotas por el servicio de alumbrado público, el cual deberá cubrir el propietario o poseedor del inmueble conforme a la tarifa establecida que le corresponde, en razón de su uso o de las actividades económicas que realice.

Por tal motivo, esta Comisión Nacional considera que la forma en la que el legislador determinó la cuota a cubrir por el concepto de derecho de alumbrado público no atiende al costo que representa su prestación ni cobra el mismo monto a todas las personas que reciben el mismo servicio, lo que significa que es contrario a los principios de proporcionalidad y equidad tributarios.

Para llegar a la conclusión anterior, el presente argumento se estructura de la siguiente manera: en un primer apartado se exponen las características de las contribuciones en el Estado mexicano. Posteriormente, se esboza el desarrollo

jurisprudencial del principio de proporcionalidad y equidad tributarios aplicable al caso. Finalmente, se esgrimen las razones por las que este Organismo Nacional considera que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales derivado de un ejercicio de contraste con el parámetro antes indicado.

#### **A. Naturaleza y características de las contribuciones.**

La Constitución Federal regula en su artículo 31, fracción IV, los principios que deben regir las contribuciones, a efecto de garantizar límites al poder público frente a los derechos de los gobernados.

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

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

Con base en esas características, los contribuyentes o tributos se entienden como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obteniendo 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.<sup>3</sup>

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

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

---

<sup>3</sup> Cfr. *Ibidem*.



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 de cada una.

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

En las contribuciones denominadas “derechos”, el hecho imponible se refiere a 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.

Así, 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 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.

## **B. Principios de justicia tributaria.**

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

Bajo esa línea, el principio de proporcionalidad tributaria constituye un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, junto con el resto de los principios de generalidad contributiva, legalidad o reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad que consagra dicha disposición constitucional.

El citado principio de proporcionalidad tributaria entraña una garantía de las personas por virtud de la cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, observando los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas. De esta manera, sólo las autoridades constitucionalmente habilitadas pueden imponer los tributos, y las personas no deben ser llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales. Es decir, el principio de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado.<sup>4</sup>

Dicha máxima constitucional, busca resguardar la capacidad contributiva del causante y se ha concebido como aquél que garantiza que los contribuyentes aporten a los gastos públicos de la Federación, entidades federativas o municipios en función de su respectiva capacidad económica, por lo que se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan mayores recursos tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciben de forma mediana o reducida.

El principio de proporcionalidad consiste -medularmente- en que los sujetos pasivos de la relación jurídica fiscal tienen el deber de contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, por lo cual se encuentran

---

<sup>4</sup> Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día diecinueve de septiembre de dos mil once, al resolver el Amparo en revisión 2237/2009, p. 90.

constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan recursos elevados tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciban en menor cantidad.<sup>5</sup>

Ahora bien, ese Alto Tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos,<sup>6</sup> puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros, por lo que reclaman un concepto adecuado de proporcionalidad y equidad.

Tal como se indicó en apartados previos, en materia fiscal, se entiende por “derechos” a aquellas contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como **precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo** y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten. Así, el principio de proporcionalidad en materia de “derechos” implica que la determinación de las cuotas correspondientes por ese concepto ha de tener en **cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.**<sup>7</sup>

De tal suerte que, al tratarse de “derechos” debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; 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.<sup>8</sup>

Por otra parte, el principio de equidad en materia tributaria exige que los contribuyentes que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que los regula, lo que a su

---

<sup>5</sup> Véase la tesis de jurisprudencia con número de registro 232197, del Pleno de ese Máximo Tribunal, Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Primera Parte, pág. 144, del rubro: “**IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.**”

<sup>6</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, pág. 41, rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.**”

<sup>7</sup> *Ídem.*

<sup>8</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 3/98, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Administrativa-Constitucional, publicada en el semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 54, de rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**”

vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación.

Es así que el principio de equidad en la imposición establece que las personas, en tanto estén sujetas a cualquier contribución y se encuentren en iguales condiciones relevantes para efectos tributarios, han de recibir el mismo trato en lo que se refiere al tributo respectivo.

En relación con los principios de proporcionalidad y equidad en materia de derechos, esa Corte Constitucional ha sostenido que a las referidas contribuciones le son aplicables los principios de justicia tributaria, pero en diversa forma respecto de los impuestos.

En cuanto a dicha temática, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en la imposición de un derecho por servicios, se debe cumplir con los principios de justicia tributaria que se desdoblán en los subprincipios de proporcionalidad y equidad, atendiendo a los aspectos siguientes:

- Por regla general, 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.
- 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, por regla general, 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.<sup>9</sup>

En esa línea, acorde con los criterios de ese Máximo Tribunal, para analizar la proporcionalidad y equidad de una disposición normativa que establece un derecho, **debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago**, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la

---

<sup>9</sup>Véase la tesis aislada 2a. CXXXIII/2010 de la Segunda Sala 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 XXXIII, enero de 2011, página 1472, de rubro: **"DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. EL ARTÍCULO 244-D DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA."**

respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, **en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.**<sup>10</sup>

### C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.

Para explicar el concepto de invalidez, es necesario contextualizar el contenido de la norma reclamada, la cual se refiere al cobro del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público. En principio, es necesario referir que el alumbrado público constituye un servicio que presta el Estado, consistente en proveer la iluminación artificial mínima necesaria en los espacios públicos y vialidades, para contribuir a la seguridad de peatones y vehículos.

Este Organismo Nacional considera que la iluminación en vialidades y espacios públicos es una medida indispensable de seguridad que se utiliza tanto para prevenir accidentes como actos delictivos. Las señalizaciones viales luminosas, tales como tableros y semáforos, a pesar de cumplir una función de seguridad y formar parte de los espacios públicos, no se consideran sistemas de alumbrado público.<sup>11</sup>

En ese sentido, la naturaleza del servicio de alumbrado público consiste en proporcionar iluminación artificial en los espacios públicos en que se desarrolla la vida cotidiana de todas las personas que habitan en determinada localidad y no solo los habitantes o las personas residentes, sino también a todas aquellas que se encuentren transitando por el mismo, con el fin de inhibir algún tipo de riesgo que pudiera desarrollarse en áreas carentes de la iluminación.

Así, el servicio de alumbrado público tiene la finalidad de dar seguridad a todas las personas de una comunidad o colectividad, por lo cual no se configura como la prestación de un servicio particular que atienda a beneficiar a personas en específico, sino por el contrario, su aprovechamiento será directo a favor de todos los gobernados por igual.

---

<sup>10</sup> Véase la sentencia dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 487/2011, resuelto en sesión pública del 30 de noviembre de 2011, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

<sup>11</sup> “Estados y Municipios. Alumbrado público”, Gobierno de México, información disponible en <https://www.gob.mx/conuee/acciones-y-programas/estados-y-municipios-alumbrado-publico>.

Una vez expuesto lo anterior, debe analizarse la regularidad de la norma impugnada al estimarse que es contraria al orden constitucional.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el artículo 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, para el ejercicio fiscal 2021, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria porque establece un cobro por el servicio de alumbrado público, pero cuyo monto a pagar dependerá del domicilio y de las actividades económicas que realice la persona propietaria o poseedora del o de los inmuebles en ese Municipio.

A efecto de exponer la inconstitucionalidad alegada, resulta oportuno referir lo que, en esencia, dispone la norma que se tilda de inconstitucional:

- Señala que es objeto de ese derecho la operación, ampliación, rehabilitación, reposición y mantenimiento de alumbrado público, que se presta por el Ayuntamiento de Tecate en la vía pública, en calles, avenidas, bulevares, caminos vecinales, plazas, parques, jardines y otros lugares de uso común, a través de la red de alumbrado público en beneficio y a favor de los habitantes del Municipio.
- **Los sujetos obligados** al pago de ese derecho serán los **beneficiarios** del alumbrado público a saber, **los propietarios o poseedores de inmuebles en el Municipio.**
- El pago será en razón al **domicilio y de las actividades económicas** que realice el sujeto obligado.
- Ese derecho **se causará mensualmente** conforme a las siguientes cuotas fijas:
  - Uso doméstico y/o habitacional: \$53.47.
  - Comercial y de servicios: \$1, 129.44.
  - Industrial: \$2, 258.88.
- La época de pago será dentro de los primeros 10 días siguientes al mes en que se cause en las oficinas recaudadoras municipales y demás instancias o establecimientos autorizados para tal efecto.

- La disposición es enfática en aludir que la cuota toma en cuenta el aparente costo que le genera a las municipalidades la prestación del servicio de alumbrado público.

Como se desprende de lo antepuesto, la norma controvertida determina que el pago del derecho de alumbrado público es exigible a las personas propietarias o poseedoras de inmuebles según el uso que se les dé a éstos, ya sea doméstico, comercial o industrial.

En otras palabras, el legislador consideró como elemento determinante del monto a pagar por la contribución el destino de los predios que sean propiedad de los sujetos pasivos del tributo. Ello significa que la legislatura local previó el cobro del derecho tomando en consideración un elemento totalmente ajeno al costo real del servicio prestado por el municipio, aun cuando el propio artículo refiera que las cuotas respectivas se basaron en las erogaciones que le generan la prestación del mismo al municipio.

Debe recordarse que el objeto al servicio de mérito **no es beneficiar a una persona en particular, sino en igualdad de circunstancias a toda población y transeúntes en el municipio de Tecate del Estado de Baja California.**

Contrario a lo anterior, el artículo impugnado establece una contribución por la prestación de un servicio público para los habitantes del municipio referido -a la que le otorga la naturaleza jurídica de derecho- cuyo objeto o hecho imponible lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público; sin embargo, la tarifa correspondiente se fijará dependiendo del uso que se les dé a los predios.

Como se adelantó en líneas previas cuando se explicó sucintamente cuál fue la configuración normativa de la disposición que se combate, se mencionó que en el último párrafo del apartado A del artículo 30 de la ley, que el legislador asentó que presuntamente las cuotas de los tres supuestos previstos se determinaron y aprobaron tomando en cuenta el costo que representa para el Municipio prestar el servicio de alumbrado público a los beneficiarios del mismo, considerando entre otros, los costos de operación, de suministro, de mantenimiento y reposición de alumbrado y otros gastos administrativos.

Sin embargo, este Organismo Nacional considera que lo anterior no guarda congruencia con lo dispuesto en los incisos a), b) y c) del apartado A del artículo 30

de la ley combatida, pues si es que el legislador determinó que las cuotas se calculan en razón del costo que le representa la prestación del servicio, no debió diferenciar la tarifa atendiendo a si el predio se destina al uso doméstico y/o habitacional, comercial y de servicios e industrial, pues el fin de los predios o inmuebles en nada se relaciona con el costo que efectivamente le represente al Ayuntamiento el servicio de alumbrado público.

Acorde a lo anterior, es imperativo traer a colación lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 28/2019, promovida por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversos artículos de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019, en donde ese Alto Tribunal declaró la inconstitucionalidad de normas de contenido similar a la ahora impugnada, pues preveían un cobro por el derecho de alumbrado público.

En el asunto en mención, además de que el legislador no sólo gravó el consumo de energía eléctrica siendo incompetente para ello, también resolvió que el cobro de este derecho se fijó teniendo en cuenta el tamaño, **ubicación y destino** del predio que se consideró beneficiado, lo cual **no atendía a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos ni al costo del servicio**, por lo que no cumplió con el contenido de los principios de justicia tributaria.

Igualmente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2020<sup>12</sup> promovida en contra de diversos preceptos de las leyes de ingresos para los municipios de Tamaulipas, para el ejercicio fiscal 2020, concluyó que las normas que preveían fórmulas para el cobro del derecho de alumbrado público que consideraban los metros frente a la vía pública de los predios, resultaba violatorio de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, y de seguridad jurídica porque **los elementos que proporcionó el legislador no atendían al costo que representa al Estado la prestación del servicio ni cobra el mismo monto a todas las personas que reciben el mismo servicio en razón de un parámetro razonable.**

Lo anterior, en razón de que se traducían en un trato desigual a los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que solo se presume la capacidad económica de la persona a partir de los metros de frente de

---

<sup>12</sup>Resuelta en sesión pública celebrada a distancia el 23 de noviembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



su predio a la vía pública, características que, además, son bien propias de un impuesto y no de un derecho. Además, se estimó que el cobro impugnado **provoca una carga desproporcionada e irracional sobre la propiedad o poseedores de los predios**, que no son quienes representan el total de la comunidad que se beneficia con la prestación del servicio municipal.

En los precedentes mencionados se advierte que la razón de fondo para considerar la inconstitucionalidad de normas que configuren el pago por el servicio de alumbrado público sobre elementos que no se relacionan con el costo real que le represente al municipio, redundando en perjuicio de la capacidad contributiva de los causantes del tributo, por lo que resulta contraria al principio de proporcionalidad tributaria, tal como acontece en el caso concreto con la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2021.

Es así que la forma en cómo fue determinado el pago de esa contribución trata de forma desigual a los gobernados, ya que impone diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que solo se presume la capacidad económica de la persona a partir del tipo de uso o destino que se le dé a un predio.

Por tanto, en el caso que nos ocupa y dada la similitud con los citados precedentes, ya que el legislador bajacaliforniano consideró como elemento determinante para el establecimiento de la cuota del derecho el uso o destino de los predios de las personas, ello necesariamente se traduce en la desproporcionalidad de la cuota, puesto que no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el municipio.

Ello ocasiona que la individualización en cuanto al monto de ese derecho se diferencie entre cada contribuyente en razón del destino o uso de los predios de las personas físicas o morales que sean propietarias o poseedoras, ocasionando un pago inequitativo y diferenciado para cada una de los gobernados obligados a cubrir ese derecho.

Aunado a lo anterior, por la forma en que se encuentra configurado el derecho, podría darse el caso de que una misma persona pague más de una vez la tarifa establecida, si es que es propietaria o poseedora de más de un predio pero que sea destinado a diversos fines, por ejemplo, uno de uso doméstico y otro a actividades comerciales o industria, por lo que estará obligado a cubrir más de dos pagos de diverso monto, pese a que obtiene el mismo beneficio que la persona que sólo tiene un predio o que incluso, no es propietario de ninguno.

Dicha situación es incongruente con la naturaleza misma del servicio de alumbrado público, el cual como se dijo al inicio del presente concepto, busca beneficiar a toda la comunidad en su conjunto y no a una o a determinadas personas particulares.

Por tanto, como lo ha sostenido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que los derechos por servicios respeten los principios tributarios de proporcionalidad y equidad es necesario que la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de dicho tributo tenga en cuenta el costo que para el Estado representa prestar el servicio de que se trate y, además, que los montos que se prevean sean fijos e iguales para todos los que reciben servicios análogos.

Ello, porque el cobro de derechos por alumbrado público solamente puede establecerse **en función al costo que genera la prestación del servicio**, no así de manera diferenciada según el tipo o destino de predio, ya que se trata de un beneficio a favor de toda la comunidad y no de sujetos particulares.

Por lo tanto, ya que la norma controvertida establece la obligación de pagar el servicio de alumbrado público tomando en consideración elementos ajenos al costo real erogado por el municipio, es inconcuso que resulta contrario al principio de proporcionalidad en las contribuciones.

Consecuentemente, debe concluirse que la contribución establecida en la norma impugnada, efectivamente vulnera el principio de proporcionalidad de los tributos, puesto que la autoridad legislativa que impone la contribución, atendiendo al destino de los predios de los sujetos pasivos, y no así el costo que le causa al municipio la prestación de tal servicio.

En razón de lo anterior, el legislado del estado de Baja California incumplió con la obligación constitucional consistente en promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos a la seguridad jurídica, proporcionalidad y equidad en las contribuciones, que consagra la Constitución Federal.

Por lo tanto, al haberse demostrado la incompatibilidad de la norma impugnada con el andamiaje constitucional que rige en nuestro país, lo procedente es que se declare su invalidez y sea expulsada del orden jurídico local.

**SEGUNDO.** El artículo 43, letra U, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, para el ejercicio fiscal 2021, prevé cobros injustificados por la reproducción de la información pública solicitada a la Unidad Municipal de Acceso a la Información por medio de copias simples, copias certificadas o en disco compacto (CD).

Por lo tanto, vulneran el derecho de acceso a la información, así como los principios de gratuidad que lo rige y de proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en los artículos 6, 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 el artículo 43, letra U, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, para el ejercicio Fiscal 2021, transgrede los derechos humanos de acceso a la información, así como los principios de gratuidad que rige a dicha prerrogativa fundamental y de proporcionalidad tributaria.

Para comenzar con la exposición de este apartado, conviene precisar que el texto de la disposición es el siguiente:

*“11.- Derechos por Expedición de Certificados, Títulos o Copias de Documentos.*

*Artículo 43.- Los Certificados, copias certificadas, legislación de firmas y demás servicios administrativos proporcionados por las Oficinas Municipales se pagarán conforme a la siguientes:*

TARIFA:

(...)

*U.- Expedición, grabación y/o envío de documentos e información solicitada por la Unidad Municipal de Acceso a la Información, serán pagados por los peticionarios, sujetándose a la siguiente tarifa:*

- a)       .- Copia simple.....\$1.50*
- b)       .- Copia certificada.....\$14.50*
- c)       .- Disco compacto (CD).....\$14.50*

(...)”.

Precisado lo anterior, para arribar a la conclusión mencionada, 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 el precepto en combate, al establecer el pago de un derecho por la expedición y grabación de información a través de copias simples, copias certificadas o por disco compacto de los documentos solicitados, se traducen en una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que las **tarifas previstas no se justifican mediante bases objetivas del costo de los materiales empleados**, por lo que transgreden el principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información.

Finalmente, se esbozará unas breves consideraciones en relación con la vulneración al principio de proporcionalidad tributaria pues los **montos establecidos no atienden al costo del servicio que presta el Estado en materia de acceso a la información pública**.

#### **A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información.**

Para abordar el presente concepto de invalidez es necesario referirnos en primer término al alcance del derecho a la información, consagrado en el artículo 6 de la Constitución General. Ese Tribunal Constitucional del país ha señalado que el mencionado 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).<sup>13</sup>

Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de información (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).<sup>14</sup>

En otro orden de ideas, 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

---

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

<sup>14</sup> *Ídem*.

respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida la búsqueda (obligaciones negativas) y, por otra parte, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).<sup>15</sup>

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, a su vez, 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).<sup>16</sup>

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 la Nación, se compone de las características siguientes:

1. Toda 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

---

<sup>15</sup> *Ídem.*

<sup>16</sup> *Ídem.*

autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa de ejercicio de funciones de derecho público.

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

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>17</sup> ha establecido 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.

---

<sup>17</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

6. Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.
7. Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas prácticas que no garanticen su efectividad.

El citado Tribunal Interamericano ha sostenido que la posibilidad de que las personas puedan “buscar” y “recibir” “informaciones” protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado.

Consecuentemente, el numeral 13 del Pacto de San José ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. La Corte Interamericana ha concluido que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible.<sup>18</sup>

En esa tesitura, es importante destacar que tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación 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.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> *Ídem*

<sup>19</sup> 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.”

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

Ahora bien, el principio de gratuidad contemplado en el multicitado artículo 6° de la Constitución Federal que como se ha indicado, rige la materia de acceso a la información pública, implica que el ejercicio de esta prerrogativa debe realizarse sin entregar a cambio contraprestación alguna, salvo el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción, cuando -en su caso- sea procedente, justificado y proporcional.

Precisamente, en las discusiones que dieron origen a la reforma y adiciones al artículo 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 como una garantía indispensable para 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, por tal motivo, 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, en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información y que las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que la Ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso éstas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha Ley.

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

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

Una vez que se ha expuesto el contenido del derecho de acceso a la información, de conformidad con los parámetros nacional e internacionales en la materia, a continuación, se expondrán los motivos por los que se estima inconstitucional el artículo 43, letra U, en sus fracciones a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio

de Tecate, Baja California, para el ejercicio fiscal 2021, que contempla cobros injustificados por la reproducción de información.

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 y lo que se infiere del precepto impugnado, 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 gravando la información.

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

Como se mencionó en la introducción del presente concepto, la previsión de erogaciones en materia de transparencia únicamente puede responder a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que lleguen a utilizarse; en consecuencia, el legislador bajacaliforniano al consignar costos por la reproducción de la información que no se encuentren justificados, vulnera ese derecho humano.

Ahora bien, se advierte que lo dispuesto en el apartado identificado con la letra U del artículo 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, para el ejercicio fiscal 2021 prevé cobros injustificados por la reproducción de información a través de copia simple con el costo de \$1.50, por copia certificada con valor de \$14.50 y a través de disco compacto (CD) por un monto de \$14.50, pues no corresponden al costo real de los materiales empleados para la entrega de la información requerida.

Al respecto, es importante resaltar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que para estudiar la validez de las disposiciones impugnadas que prevén cuotas por servicios prestados respecto del derecho de acceso a la información, debe

determinar si dichas tarifas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de esos costos.<sup>20</sup>

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 siempre debe buscar las mejores condiciones de contratación.<sup>21</sup>

En esa virtud, los materiales que adquieran los municipios para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información pública deben hacerse a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras. Además, la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.<sup>22</sup>

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 la cual 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.

Lo anterior, en virtud de que no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el ya mencionado principio de gratuidad,

---

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

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>22</sup> *Ídem*.

así como en el hecho de que los costos de reproducción, envío o certificación se respalden 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.**<sup>23</sup>

Conforme a lo anterior, y en atención a lo dispuesto por la norma impugnada, se fijaron tarifas que, a consideración de este Organismo Autónomo no se encuentran justificadas en razón del costo real de los materiales empleados para la reproducción.

Lo anterior, toda vez que **en la ley en combate no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador del estado de Baja California para determinar dichas cuotas** esto es, el precio de las hojas de papel, de la tinta para las impresiones, fotocopiado, entre otros.

Así, 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 tesitura, recaía en el legislador local la carga de demostrar que el cobro que estableció en las disposiciones impugnadas, por proporcionar la información en 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.<sup>24</sup>

De tal suerte que, conforme al criterio de ese Alto Tribunal, si no existe razonamiento que justifique el cobro por la reproducción de información con base objetiva, ello sólo puede significar que la cuota establecida se determinó de forma arbitraria sin contemplar el costo real de los materiales empleados en la reproducción de la información en copias simples, copias certificadas o entrega de información a través

---

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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.

de disco compacto (CD) por lo que la norma combatida transgrede el principio de gratuidad de acceso a la información pública contenido en el artículo 6 de la Constitución Federal, por lo que debe declararse su invalidez.

### C. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria.

Adicionalmente a los argumentos anteriores, esta Comisión Nacional advierte que el precepto en combate vulnera el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones.

Es necesario recordar que el principio de proporcionalidad tributaria constituye un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Norma Suprema, que busca resguardar la capacidad contributiva del causante e impone la necesidad de aportar al sostenimiento de los gastos públicos, en cumplimiento a la obligación establecida en el precepto referido.

Es así que el principio de proporcionalidad en materia tributaria exige que se establezcan contribuciones cuyos elementos –hecho y base imponible– guarden concordancia. Por tanto, se estima que la norma controvertida es desproporcional 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 las disposiciones controvertidas se encuentran insertas en los títulos relativos a los “derechos” del ordenamiento municipal mencionado de los que 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.<sup>25</sup>

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

***“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.***  
*No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como "las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio", lo que implicó la supresión del vocablo "contraprestación"; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los*

---

<sup>25</sup> 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.

*servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.”*

En tal virtud, al tratarse de derechos por la expedición de copias simples, copias certificadas, así como la reproducción de información a través de discos compactos (CD), el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de que la tarifa establecida entre otras cosas, sea acorde o proporcional al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

Ahora bien, 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 al gasto público debe ejercerse reta y prudentemente, lo cual implica que los servicios públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.

A juicio de esta Comisión Nacional, la indicada disposición transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, pues si bien es cierto que el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, se da lugar a la relación entablada entre las partes que no es ni puede ser de derecho privado de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para éste, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.**<sup>26</sup>

Es decir, tal como lo ha sustentado ese Máximo Tribunal Constitucional, el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el referido servicio, pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de documentos corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, Óp. Cit., párr. 92.

<sup>27</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, Óp. Cit., párr. 94.

De tal suerte, el artículo 43, letra U, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, para el ejercicio fiscal 2021, que se somete a control de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, también soslaya la obligación estatal de garantizar el derecho de acceso a la información, porque dicha entidad 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 la norma legal que se combate, por lo cual lo procedente es que se declare su invalidez , por resultar contraria al principio de proporcionalidad tributaria.

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

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

Por ello se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucionales los preceptos combatidos, 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 vincule al Congreso del Estado Baja California a que en lo futuro se abstenga de expedir normas que con los mismos vicios de constitucionalidad denunciados en la presente demanda.

### **ANEXOS**

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

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la



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

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

2. Copia simple del periódico oficial del Estado de Baja California de fecha 18 de mayo del presente año, en el que se publicó la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, para el ejercicio fiscal 2021. (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 delegadas y autorizadas a las profesionistas y personas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

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

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de los artículos impugnados.

**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 de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 17 de junio de 2021.

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

**LMP/TSM**



**CNDH**  
M É X I C O