

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 19 de enero de 2023.

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 diversas disposiciones de 23 leyes de ingresos municipales del estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023, expedidas mediante diversos decretos publicados el 20 de diciembre de 2022, en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada 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 y Jesús Roberto Robles Maloof, con cédulas profesionales números 4602032 y 3184380, respectivamente, que la y lo acreditan como licenciada y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

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.	6
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	7
VI.	Competencia.....	7
VII.	Oportunidad en la promoción.	7
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	8
IX.	Introducción.	8
X.	Conceptos de invalidez.....	9
	PRIMERO.....	9
	A. Naturaleza y características de las contribuciones.....	10
	B. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.....	13
	C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.	17
	SEGUNDO.....	22
	A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	23
	B. Principios de reserva de ley y legalidad en materia tributaria.	25
	C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas	28
	TERCERO.....	32
	A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información .	32
	B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.....	38
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	52
ANEXOS	<i>Defendemos al Pueblo</i>	53

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 Jalisco.

B. Gobernadora Constitucional del Estado de Jalisco.

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

a) Cobros por servicio de agua potable:

1. Artículo 56, fracción III, letra a, numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatic, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
2. Artículo 56, fracción III, letra a, numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco de Mercado, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
3. Artículo 53, cuarto párrafo, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
4. Artículo 56, fracción III, inciso a), numerales 1, 2, 3 y 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
5. Artículo 58, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
6. Artículo 62, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
7. Artículo 57, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de Gonzalez Gallo, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
8. Artículo 56, fracción III, letra a, numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán De Vadillo, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.

9. Artículo 79, fracción III, letra a, numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.

b) Cobros por derechos no especificados:

1. Artículo 64, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatic, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
2. Artículo 108, fracciones XVI y XVII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
3. Artículo 74, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco de Mercado, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
4. Artículo 77, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacueca, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
5. Artículo 84, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amatitán, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
6. Artículo 77, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ameca, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
7. Artículo 78, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arandas, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
8. Artículo 58, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
9. Artículo 65, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
10. Artículo 64, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
11. Artículo 85, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atotonilco El Alto, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
12. Artículo 61, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atoyac, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
13. Artículo 115, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequila, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
14. Artículos 79, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
15. Artículos 71, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
16. Artículos 65, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de Gonzalez Gallo, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.

17. Artículos 80, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
18. Artículo 102, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
19. Artículos 83, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotiltic, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
20. Artículos 64, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán De Vadillo, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
21. Artículo 79, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán Del Rey, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
22. Artículos 104, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán El Grande, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
23. Artículo 87, letras f y g, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.

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

1. Artículo 80, fracción VII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatic, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
2. Artículo 108 fracción XV, incisos b), c) y d), así como numeral 6, en la porción normativa "*costo de \$2.00 por hoja impresa hasta 20 hojas,*" del tercer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
3. Artículo 83, fracción VII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco de Mercado, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
4. Artículo 84, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacueca, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
5. Artículo 99, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Amatitán, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
6. Artículos 75, fracción VI, y 84, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ameca, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
7. Artículo 94, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Arandas, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
8. Artículo 74, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
9. Artículos 62, fracción V, y 80, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.

10. Artículo 80, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
11. Artículo 101, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atotonilco El Alto, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
12. Artículos 56, fracción V, y 81, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atoyac, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
13. Artículo 127, fracción IX, incisos b) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequila, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
14. Artículos 93, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
15. Artículos 87, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
16. Artículos 74, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de Gonzalez Gallo, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
17. Artículos 96, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
18. Artículo 121, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
19. Artículos 99, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotiltic, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
20. Artículos 80, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán De Vadillo, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
21. Artículo 95, fracción XI, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán Del Rey, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
22. Artículos 109, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán El Grande, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
23. Artículo 96, fracción VII, incisos b), c), d) y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023.

Dichos ordenamientos fueron publicados el 20 de diciembre de 2022 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Jalisco.

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 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de acceso a la información pública.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información.
- Principio de legalidad.
- Principio de legalidad tributaria.
- Principio de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.
- Principio de reserva de ley.

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 Jalisco el día 20 de diciembre de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 21 de los mismos mes y año, al jueves 19 de enero del año en curso. 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)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.

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

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

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

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

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

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

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...)."

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.

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 diversos artículos impugnados que se señalan en el inciso a) del apartado III de la presente demanda, contenidos en nueve leyes de ingresos municipales del Estado de Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023, establecen las tarifas fijas a pagar por la prestación del servicio de agua potable, las cuales dependerán de la extensión de los predios.

Lo anterior significa que, para fijar la cuota respectiva, el Congreso local tomó en consideración elementos ajenos al costo real de ese servicio, lo cual se traduce en una vulneración a los principios de justicia tributaria, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas de las nueve leyes de ingresos municipales jaliscienses, para el ejercicio fiscal 2023, señaladas en el inciso a), del apartado III del presente curso, transgreden los principios de justicia tributaria al prever que el cobro por el servicio de agua potable se calculará atendiendo a la extensión de los predios baldíos.

Para llegar a la conclusión anterior, se abordará en un primer apartado las características de las contribuciones en el Estado mexicano. Asimismo, se esboza el desarrollo jurisprudencial de los principios de justicia tributaria. Finalmente, se esgrimen las razones por las que este Organismo Nacional considera que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales.

A. Naturaleza y características de las contribuciones.

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

Dicha disposición constitucional consagra los principios constitucionales de índole fiscal consistente en generalidad contributiva, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales son derechos fundamentales inherentes a los gobernados que limitan el ejercicio de la potestad tributaria del Estado.

Asimismo, con base en dichas máximas constitucionales, es posible delinear las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución, siendo las siguientes:

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

Con base en las particularidades enlistadas, es dable afirmar que 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.³

Ahora bien, atendiendo a su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, las contribuciones previstas en el texto constitucional pueden ser de distinta naturaleza. La importancia de identificar tales componentes permite, por un lado, analizarlas de manera integral y armónica para así definir su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el examen de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula, siendo las siguientes:

- **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.

³Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005, en sesión del 27 de octubre de 2005.

- **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 en cada uno de ellos y dependiendo del tipo de contribución que se analice, se determina la naturaleza propia a cada una.

En otras palabras, existen diversos tipos de gravámenes y cada uno conserva su propia naturaleza. Así, la autoridad legislativa se encuentra habilitada para establecer diversos tipos de contribuciones, pero siempre observando su obligación de respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las de su especie.

Ahora bien, ese Alto Tribunal ha señalado que el hecho imponible de las contribuciones reviste un carácter especial entre todos los componentes que las integran, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además **sirve como elemento para su identificación**, pues en una situación de normalidad evidencia y distingue la categoría de la contribución a la que pertenece.

En ese orden de ideas, 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**.

De igual manera, ha precisado que, con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, **todas deben someterse a los principios de legalidad tributaria y contar con los elementos mínimos para su existencia**, pues, de lo contrario, se consideraría que no se ajustan al marco de constitucionalidad, debiendo ser expulsadas del sistema jurídico al que pertenecen.

Aclarado lo anterior, y en atención al caso que nos ocupa, es importante mencionar que, tratándose específicamente de derechos, el hecho imponible del monto que se busca recaudar debe atenerse al principio de proporcionalidad tributaria, de modo

que **exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, lo que constituye el elemento tributario conocido como base imponible.**

La exigencia de congruencia entre hecho imponible y la base es un requisito de proporcionalidad, así como una cuestión de lógica interna de las contribuciones, pues, de lo contrario, existiría 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 puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto.

En ese entendido, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base lógicamente conduce a una imprecisión del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues en ese supuesto mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto, conflictos que deben resolverse atendiendo a la base imponible, pues es a la medida o magnitud (base) a la que se le aplica la tasa o tarifa y que revela el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador.

En conclusión, la relevancia de los elementos de la contribución, específicamente de la base y la tarifa, permiten evidenciar si el hecho imponible de la contribución que pretende recaudarse está o no relacionada con su objeto y, en caso de no ser así, el tipo de contribución se vería distorsionado.

B. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.

En el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se establece como obligación de los mexicanos el contribuir para los gastos públicos y consagra los principios constitucionales de índole fiscal, consistentes en generalidad contributiva, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales son derechos fundamentales inherentes a los gobernados que limitan el ejercicio de la potestad tributaria del Estado.

Partiendo de lo anterior, es pertinente exponer las características que ese Alto Tribunal ha identificado en los tributos o contribuciones:

- a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.

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

Con base en las particularidades enlistadas, es posible construir un concepto de contribución o tributo, el cual es entendido 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.⁴

Las contribuciones o tributos pueden ser de distinta naturaleza, según su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales (sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago). Esto quiere decir que la autoridad legislativa puede establecer diversos tipos de contribuciones, siempre que observe sus notas fundamentales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las de su especie.

Así, en el género de las contribuciones, existe una especie a la que se le ha identificado como "derechos". Bajo esa denominación, se alude a aquellos tributos impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos; por ende, 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 otras palabras, los *derechos* son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los

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

servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares⁵.

Lo anterior supone que, en el establecimiento de contribuciones denominadas *derechos*, la liquidación y cobro se rigen por los principios de justicia tributaria, garantizados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante, atento a la naturaleza de ese tipo de tributos, ese Alto Tribunal ha definido que los principios de justicia tributaria – que se desdoblán en los diversos de proporcionalidad y equidad– **rigen de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos**⁶, puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros.

Si como ya se explicó, en materia fiscal se entiende por “derechos” a aquellas contraprestaciones que se pagan 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, entonces el principio de proporcionalidad 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**.⁷

Ello se debe a 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.⁸

⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 1/98 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, página 40, de rubro “*DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN*”.

⁶ 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*.”

⁷ *Idem*.

⁸ 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*”

Por otra parte, el principio de equidad en materia tributaria exige, en términos generales, 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 vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación.

En otras palabras, el principio de equidad en la imposición significa 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 síntesis, a las referidas contribuciones le son aplicables los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, de manera que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, atendiendo a lo siguiente:

- 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.⁹

En conclusión, es criterio reiterado de ese Alto Tribunal que 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 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

CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.

⁹Véase 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.”***

al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.¹⁰

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Una vez precisado el parámetro de regularidad constitucional que esta Comisión Nacional estima debe ser observado por las normas impugnadas, en el presente apartado se expondrán las razones que llevan a considerar que las disposiciones controvertidas se contradicen con aludido parámetro.

A juicio de este Organismo Autónomo, los artículos impugnados que establecen un cobro fijo por el servicio de agua potable, pero cuya base gravable se determina – entre otros elementos– por la extensión de los predios baldíos vulnera los principios de justicia tributaria.

Con el objetivo de explicar las razones que conllevan a la inconstitucionalidad alegada, resulta oportuno referir, el contenido normativo de las normas que se tildan de inconstitucionales:

Cobros fijos en predios baldíos	
Municipio	Extensión
Acatic	<p>Artículo 56. Servicio a cuota fija. Los usuarios que estén bajo este régimen deberán de efectuar, en los primeros 15 días del bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de este capítulo.</p> <p>III. Predios Baldíos</p> <p>a. Los predios baldíos que tengan toma instalada, pagarán mensualmente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m2: \$126.28 2. Por cada metro excedente de 250 m2 hasta 1,000 m2: \$0.24 3. Predios mayores de 1,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por cada m2 excedente: \$0.14
Ahualulco	<p>Artículo 56. Servicio a cuota fija. Los usuarios que estén bajo este régimen, deberán de efectuar, en los primeros 15 días del</p>

¹⁰ 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.

	<p>bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de este capítulo.</p> <p>III. Predios Baldíos:</p> <p>a. Los predios baldíos que tengan toma instalada, pagarán mensualmente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m2: \$126.28 2. Por cada metro excedente de 250 m2 hasta 1,000 m2: \$0.24 3. Predios mayores de 1,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por cada m2 excedente: \$0.14
<p>Atemajac de Brizuela</p>	<p>Artículo 53.- Las personas físicas o jurídicas, propietarias o poseedoras de inmuebles en el Municipio de Atemajac de Brizuela, Jalisco, que se beneficien directa o indirectamente con los servicios de agua y alcantarillado, que el Ayuntamiento proporciona, bien porque reciban ambos o alguno de ellos o porque por el frente de los inmuebles que posean, pase alguna de estas redes, cubrirán los derechos correspondientes, conforme a la tarifa mensual establecida en esta ley.</p> <p>(...)</p> <p>Servicio a cuota fija.- Los usuarios que estén bajo este régimen, deberán de efectuar, en los primeros 15 días del bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de esta sección.</p> <p>III. Predios Baldíos:</p> <p>a) Los predios baldíos que tengan tomas instaladas, pagarán mensualmente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m2: \$ 67.08 2.- Por cada metro excedente de 250 m2 hasta 1,000 m2: \$ 0.22 3.- Predios mayores de 1,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por cada m2 excedente: \$ 0.09
<p>Atengo</p>	<p>Artículo 56.- Servicio a cuota fija. - Los usuarios que estén bajo este régimen, deberán de efectuar, en los primeros 15 días del bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de esta sección.</p> <p>III. Predios Baldíos o Lotes:</p> <p>a) Los predios baldíos (lotes) que tengan toma instalada, pagarán mensualmente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Predios baldíos (lotes) hasta de una superficie de 1,500 m2 \$33.71

	<p>2.- Predios baldíos (lotes) de 1,501 hasta de una superficie de 2,500 m2: \$71.32</p> <p>3.- Mayores a 2,500 m2 hasta 5,000 m2: \$142.63</p> <p>4.- Predios mayores de 5,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por 100 m2 excedente: \$71.32</p>
Atenguillo	<p>ARTÍCULO 58.- Servicio a cuota fija.- Los usuarios que estén bajo este régimen, deberán de efectuar, en los primeros 15 días del bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de esta sección.</p> <p>III. Predios Baldíos:</p> <p>a) Los predios baldíos que tengan toma instalada, pagarán mensualmente:</p> <p>1.- Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m2: \$ 91.85</p> <p>2.- Por cada metro excedente de 250 m2 hasta 1,000 m2: \$ 0.20</p> <p>3.- Predios mayores de 1,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por cada m2 excedente: \$ 0.07</p>
Villa Purificación	<p>Artículo 62. Servicio a cuota fija. Los usuarios que estén bajo este régimen, deberán de efectuar, en los primeros 15 días del bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de esta sección.</p> <p>III. Predios Baldíos:</p> <p>a) Los predios baldíos que tengan tomas instaladas, pagarán mensualmente:</p> <p>1. Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m2: \$49.00</p> <p>2. Por cada metro excedente de 250 m2 hasta 1,000 m2: \$0.28</p> <p>3. Predios mayores de 1,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por cada m2 excedente: \$0.17</p>
Yahualica de Gonzalez Gallo	<p>Artículo 57. Servicio a cuota fija. Los usuarios que estén bajo este régimen, deberán de efectuar, en los primeros 15 días del bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de este capítulo.</p> <p>III. Predios Baldíos:</p> <p>a) Los predios baldíos que tengan toma instalada, pagarán mensualmente:</p> <p>1. Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m2: \$100.50</p> <p>2. Por cada metro excedente de 250 m2 hasta 1,000 m2: \$0.20</p> <p>3. Predios mayores de 1,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por cada m2 excedente: \$0.10</p>

<p style="text-align: center;">Zapotitlán De Vadillo</p>	<p>Artículo 56.- Servicio a cuota fija.- Los usuarios que estén bajo este régimen, deberán de efectuar, en los primeros 15 días del bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de esta sección.</p> <p>III. Predios Baldíos:</p> <p>a) Los predios baldíos que tengan tomas instaladas, pagarán mensualmente:</p> <p>1.- Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m2: \$48.56</p> <p>2.- Por cada metro excedente de 250 m2 hasta 1,000 m2: \$0.21</p> <p>3.- Predios mayores de 1,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por cada m2 excedente: \$0.14</p>
---	---

Como se puede apreciar, la legislatura jalisciense estableció en las normas impugnadas que las personas propietarias o poseedoras de inmuebles en los nueve municipios involucrados que se beneficien directa o indirectamente con los servicios de agua y alcantarillado, que el Ayuntamiento correspondiente proporcione, bien porque reciban ambos o alguno de ellos o porque por el frente de los inmuebles que posean, pase alguna de estas redes, cubrirán los derechos correspondientes.

Asimismo, en cuanto al caso en concreto, se trata de servicios a cuota fija, conforme a las características del predio registrado en el padrón de usuarios, específicamente de aquellos que son baldíos.

Al respecto, el Congreso local estableció que en el caso de los predios baldíos que cuenten con tomas instaladas se deberá pagar mensualmente la tarifa que corresponda a la extensión del mismo. Para ello, el legislador local estableció diferentes cuotas en razón de las siguientes extensiones del predio:

Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m², pagarán una cuota determinada, *verbi gratia* \$48.56 pesos, mientras que aquellos que superen dicha extensión por cada metro cuadro adicional se incrementará cierta cantidad, por ejemplo \$0.21 pesos, y en finalmente para aquellos cuya superficie sea mayor de 1000 m² se aplicaran mencionadas tarifas y por cada metro cuadrado adicional \$0.14 pesos.

Es decir, de las tarifas previstas en las normas controvertidas se advierte que en el caso de los predios con mayor extensión el incremento cada vez va disminuyendo, para ilustrar tal afirmación es importante vislumbrar los datos con el siguiente ejemplo: si se cuenta con un predio baldío de 251 metros cuadrados se pagará, con

base a las tarifas del Municipio de Zapotitlán De Vadillo, la cantidad de \$48.77, mientras que en caso de contar con un predio de una extensión de 1001 metros cuadrados se estará pagando \$206.2 pesos, ello porque los primeros 250 m² equivalen a \$48.56 pesos, mientras que por 750 m² equivalen a \$157.5 pesos y por el metro excedente de los 1000, se deberá cubrir \$0.14 pesos.

En ese sentido, se advierte que el Congreso jalisciense consideró como componente determinante para fijar la tarifa de la contribución la extensión de los predios baldíos propiedad de los sujetos pasivos.

Atento a la configuración normativa de las normas impugnadas, es evidente que la legislatura local definió el cobro por este derecho con base en un parámetro de mayor o menor extensión de los inmuebles baldíos.

En esa tesitura, los preceptos de los ordenamientos impugnados establecen una contribución por la prestación de un servicio público para las y los habitantes de los municipios jaliscienses involucrados a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho- cuyo objeto o hecho imponible lo constituye el servicio de agua potable- sin embargo, su base gravable la determina la extensión del predio del inmueble de las personas contribuyentes, lo que transgrede el principio de equidad tributaria.

Ello, porque mientras más sea la extensión del predio baldío el incremento será menor, tal como se ilustró con el ejemplo hipotético, por lo que, si la intención del Congreso local es establecer una cuota fija para los predios baldíos que cuenten con la toma de agua instalada en razón de la extensión se estima que, para que dichos preceptos sean respetuosos del principio de equidad tributaria, el incremento tendría que ser igual, no menor por cada metro que exceda de mil metros cuadrados, como acontece en los supuestos de las normas reclamadas.

Asimismo, se estima que el establecimiento de las tarifas previstas en las normas tildadas de inconstitucionales toma elementos ajenos de la contribución, aunado de que no se advierte razón objetiva para determinar una cuota menor de incremento a mayor extensión del predio baldío del que se trate.

Sin embargo, el diseño normativo previsto en las leyes impugnadas se aleja del parámetro de regularidad constitucional, en virtud de que otorga un trato diferenciado que no se estima objetivo, pues el incremento de las tarifas será menor a mayor extensión del predio baldío del que se trate.

En esa línea argumentativa, es claro que los preceptos contenidos en las 9 leyes de ingresos municipales jaliscienses transgreden los principios de proporcionalidad y equidad que rigen a las contribuciones, toda vez que la cuota a pagar por el multirreferido servicio se determinará a partir de un elemento que no atiende al consumo o aprovechamiento de los servicios de agua potable y alcantarillado, que el Ayuntamiento respectivo preste, introduciendo así elementos ajenos a éste.

En ese sentido, este Organismo protector de los derechos humanos considera que las prescripciones normativas tildadas de inconstitucionales son contrarias a los principios de justicia tributaria: por una parte, no observan el principio de proporcionalidad, dado que los contribuyentes no pagan de manera proporcional, en atención a la naturaleza de las contribuciones denominadas “derechos” (deber de congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud); mientras que, por la otra, no es acorde con el principio de equidad en las contribuciones, pues se otorga un trato desigual a los gobernados al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio.

Consecuentemente, las normas cuestionadas al establecer una tarifa fija por la prestación de servicios de agua y alcantarillado a partir de circunstancias que no atienden al consumo o beneficio de aludidos servicios sino por la extensión del predio baldío del que se trate se erige como medidas legislativas contrarias a los principios de justicia tributaria que por mandato constitucional deben observarse.

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

SEGUNDO. Las disposiciones precisadas en el apartado III, inciso b), del presente escrito, de veintitrés leyes de ingresos municipales del estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023 facultan a las autoridades municipales para fijar cuáles servicios serán acreedores de la tarifa ahí determinada por concepto de “derechos no especificados” teniendo en cuenta si dicha prestación se efectúa dentro o fuera de un horario hábil.

Lo anterior transgrede el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, de reserva de ley y legalidad tributaria, en virtud de que delegan la

facultad de determinar prácticamente todos los elementos esenciales del derecho correspondiente a una autoridad administrativa, lo que propicia la arbitrariedad y la incertidumbre respecto de las cuotas que las personas deben pagar.

En el presente concepto de invalidez se sustentará la inconstitucionalidad de las normas controvertidas de las veintitrés leyes de ingresos municipales del estado de Jalisco, señaladas en el inciso b) del apartado III de la presente demanda, pues permiten determinar –de forma discrecional– cuál servicio será considerado como un *“derecho no especificado”*, por lo que resulta transgresor de los derechos y principios antes precisados.

A efecto de exponer los argumentos que sostienen la invalidez alegada, se desarrollará en un primer apartado el marco constitucional aplicable, esto es, el contenido del derecho fundamental de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, de reserva de ley y de legalidad tributaria tutelados en el Estado mexicano.

Posteriormente, se abordará en particular la inconstitucionalidad de las disposiciones normativas impugnadas bajo los parámetros antes mencionados, ya que resulta contraria al bloque de constitucionalidad la previsión de cuotas por concepto de derechos no especificados y que estos sean determinadas por entes de naturaleza administrativa.

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

Nuestra Constitución Federal reconoce en sus artículos 14 y 16 el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, los cuales 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 están expresamente concedidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, 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 para realizarlos, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, la actuación de las autoridades deben estar consignadas en el texto de la norma puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, el espectro de protección de los principios de legalidad y seguridad jurídica, al constituir un límite para el actuar de todo el Estado mexicano, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo. En efecto, 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 normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tenga plena certeza de a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Es así que la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad se acote en una ley, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.

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

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

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace

imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es substituido por la arbitrariedad.

Es así que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad **constituyen un límite al actuar de todas las autoridades del 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.

Por tanto, 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 preceptos claros y precisos que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

B. Principios de reserva de ley y legalidad en materia tributaria.

Es importante iniciar manifestando que el reconocimiento a los derechos humanos de los contribuyentes obedece a que, desde tiempos pretéritos, se ha puesto especial énfasis en establecer limitaciones al ejercicio del poder público a través de diversos principios que deben guiar a los tributos, ante la necesidad de la protección del derecho de propiedad privada de los gobernados. Estas máximas no sólo actúan como límites, sino que también dan sus notas distintivas a las obligaciones públicas denominadas contribuciones o tributos.¹¹

Con la finalidad de garantizar límites al poder público frente a los derechos fundamentales de las personas en su carácter de contribuyentes, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula los principios que deben regir los tributos, a saber: la generalidad contributiva, el principio de legalidad en las contribuciones, la proporcionalidad, la equidad y el destino de las mismas al gasto público.

Entonces, los principios que rigen en materia recaudatoria constituyen derechos fundamentales, pues son auténticas obligaciones que deben observar todas las autoridades fiscales dentro del Estado mexicano, por lo cual se erigen como

¹¹ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha 27 de octubre de 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

verdaderos derechos subjetivos que las personas causantes de los tributos que pueden hacer exigibles frente a los órganos que se encuentran investidos de la potestad tributaria estatal.

Asimismo, como parte del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, la doctrina jurisprudencial ha reconocido los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, con los cuales se garantiza la certeza jurídica con la que deben contar todas las personas frente a las actuaciones del Estado.

En materia fiscal, concretamente, es de resaltada importancia el principio de legalidad tributaria, el cual consiste –como vertiente especializada del diverso de reserva de ley– en una exigencia de primer orden que **implica una obligación legislativa de prever expresamente en una ley formal y material los elementos que integran una contribución**, de conformidad con la cual ningún órgano exactor del Estado puede realizar actos individuales de cobro que no estén previstos legalmente ni podría considerarse que un tributo fue establecido de forma equitativa y proporcional.¹²

Ahora bien, ese Tribunal Constitucional del país ha considerado que la reserva de ley que rige en la materia tributaria de nuestro orden jurídico es de carácter relativa en tanto que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, pues es suficiente que en el acto normativo primario se contengan los aspectos esenciales de la contribución, permitiendo parte de su regulación a otras fuentes jurídicas distintas a la ley, siempre y cuando la complementación que se realice en tales remisiones se haga de manera subordinada y dependiente de la ley por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria¹³.

Dicho entendimiento permite que en la ley se encomiende a la autoridad fiscal o a alguna otra de carácter administrativo, la fijación de uno o más componentes de la alguna contribución, **pero con la limitante de que en la propia ley se establezcan los lineamientos y principios que delimiten el margen de actuación de la**

¹² Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 77/99 del Pleno de ese Alto Tribunal, Novena Época, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, agosto de 1999, pág. 20, del rubro siguiente: “**LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL EXAMEN DE ESTA GARANTÍA EN EL JUICIO DE AMPARO, ES PREVIO AL DE LAS DEMÁS DE JUSTICIA FISCAL.**”

¹³ Véase la tesis aislada P. CXLVIII/97 del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, noviembre de 1997, pág. 78, de rubro “**LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.**”

autoridad exactora con la finalidad de proporcionar certeza jurídica al gobernado, respecto de la determinación y cumplimiento de la obligación tributaria de que se trate¹⁴.

En ese orden de ideas, el principio de reserva legal en materia tributaria se cumple cuando la ley contenga la regulación en detalle de los elementos de la contribución, para lo cual basta que fije los métodos, las reglas generales y los parámetros dentro de los cuales puede actuar la autoridad exactora, por lo que no cualquier remisión a la autoridad administrativa para la determinación de un sistema o mecanismo necesario para la cuantificación del tributo debe entenderse contrario a los principios de legalidad y reserva de ley, pues, desde el punto de vista constitucional, es aceptable que se le permita intervenir en el señalamiento de directrices o principios para fijar la base del impuesto cuando se trata de materias técnicas o de indicadores económicos o financieros cuya expresión aritmética no pueda incorporarse al texto legal porque dependa de diversas variables y circunstancias propias del momento y lugar en que se realiza el hecho imponible o generador de la obligación fiscal¹⁵.

De tal manera que si bien existe un cierto grado de tolerancia a favor del legislador, permitiendo que sus leyes contengan conceptos jurídicos indeterminados derivados de los límites inherentes al lenguaje y autorizando a que las autoridades administrativas, excepcionalmente complementen la definición de alguno de los componentes del tributo, lo cierto es **que dicha posibilidad no debe dar lugar a que el legislador prevea fórmulas legislativas que representen la indefinición casi absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, toda vez que ello tiende a generar que se deje abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas, y no el legislador, las que generen la configuración de los tributos,** lo cual puede generar el deber de pagar contribuciones imprevisibles y a título particular en perjuicio del contribuyente, por la falta de certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público¹⁶.

¹⁴ Véase la tesis de jurisprudencia 2a./J. 111/2000 de la Segunda Sala de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, diciembre de 2000, pág. 392, de rubro: **“LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CÁLCULO DE ALGÚN ELEMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES CORRESPONDA REALIZARLO A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CONLLEVA, NECESARIAMENTE, UNA TRANSGRESIÓN A ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL”**

¹⁵ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 20/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 8 de octubre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

¹⁶ *Idem*.

Por ende, es inconcuso que el principio de legalidad tributaria contenido en el numeral 31, fracción IV, de la Norma Fundamental, se traduce en la exigencia de que sea el legislador quien determine los elementos esenciales de la contribución y no las autoridades administrativas, es decir, deben contenerse en un ordenamiento con rango de ley formal y materialmente, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las personas en su calidad de contribuyentes.¹⁷

En otras palabras, **exige que los tributos se prevean en la ley** y, de manera específica, **sus elementos esenciales**, 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.¹⁸

Sin embargo, contrario a las premisas expuestas, este Organismo Nacional estima que los artículos impugnados contravienen el sistema establecido en la Constitución General de la República para la imposición de contribuciones, pues delegan funciones que corresponden al legislador en autoridades diversas, como se abundará en el apartado siguiente.

Finalmente, se reitera lo expuesto en el apartado A del primer concepto e invalidez, en cuanto al desarrollo de la naturaleza de las contribuciones.

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

A la luz del parámetro de regularidad planteado, los artículos combatidos transgreden el orden constitucional, dado que establecen que las cuotas o tarifas por concepto de “derechos no especificados”, respecto de servicios prestados por las autoridades municipales serán determinadas por dicha autoridad, quien ostenta una naturaleza administrativa.

¹⁷ Véase la tesis aislada: 1a. CVIII/2018 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 57, agosto de 2018, Tomo I, página 1020, del rubro siguiente: “**DERECHOS ESPECIAL, ADICIONAL Y EXTRAORDINARIO SOBRE MINERÍA. LOS ARTÍCULOS 268, 269 Y 270 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, VIGENTE EN 2014, NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.**”

¹⁸ Véase la tesis aislada 2a. LXII/2013 (10a.) de la Segunda Sala 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 XXIII, agosto de 2013, Tomo 2, página 1325, de rubro: “**LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA BASE GRAVABLE DE LAS CONTRIBUCIONES.**”

Es decir, el Congreso jalisciense facultó indebidamente a las autoridades municipales para fijar el hecho imponible por concepto de “*derechos no especificados*”, atribución que es propia e indelegable del Poder Legislativo local por virtud del principio de legalidad en materia tributaria.

Ello, pues las disposiciones cuestionadas de las veintitrés leyes de ingresos municipales del estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023 impugnadas determinan, esencialmente que:

- Los otros servicios que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobrarán según la importancia del servicio que se preste.
- Establece cuotas por los servicios que se presten en horas hábiles, por cada uno.
- De igual modo, determina tarifas por aquellos servicios prestados en horas inhábiles, por cada uno.

Como se advierte, el legislador local facultó indebidamente a las autoridades de los veintitrés municipios involucrados para determinar el hecho imponible cuando se trate de “*derechos no especificados*” en relación con la prestación de servicios en horas hábiles o inhábiles.

En otras palabras, del diseño normativo de los preceptos controvertidos se advierte que el Congreso de Jalisco instauró un derecho por la prestación de servicios, cuyo hecho imponible se desconoce, generando con ello inseguridad jurídica en las y los contribuyentes, pues es la autoridad quien determinará el supuesto imponible y si dicha prestación se realiza dentro o fuera de las horas hábiles se determinará la tarifa que deberá satisfacer la persona contribuyente.

Ahora bien, no escapa del conocimiento de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos que los preceptos reclamados admitieran la siguiente interpretación: se trata de tarifas relativas a la prestación de servicios dentro o fuera del horario hábil determinado por las propias normas.

Empero, a juicio de esta Institución Nacional dicha interpretación no es admisible porque si la intención del Congreso local era imponer una tarifa en razón de que el

servicio sea prestado en el horario hábil o inhábil bien pudo haber determinado expresamente a qué servicio se refería, tal como acontece en el supuesto previsto en la Ley de Ingresos del Municipio jalisciense de Atengo, el cual explícitamente establece:

“Artículo 65.- Los otros servicios que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobrarán según el costo del servicio que se preste, conforme a la siguiente:

TARIFA

I. Servicios que se presten en horas hábiles, por la secretaria general por cada uno, de:

a) Elaboración de actos jurídicos, contratos de arrendamiento, de compra - venta y donación de bienes muebles e inmuebles. \$234.34

(...)”

Como se advierte del texto trasunto, el Congreso local expresamente determinó que cuando se preste el servicio de elaboración de actos jurídicos, contratos de arrendamiento, de compra-venta y donación de bienes muebles e inmuebles en horas hábiles, por la secretaria general del Municipio de Atengo, las y los contribuyentes que los soliciten deberán satisfacer la cantidad de \$234.34 pesos.

En esa tesitura, en el caso de las normas controvertidas no se advierte expresamente cuál es o será el hecho imponible que configure la prestación de servicios en horas hábiles o inhábiles por los municipios involucrados.

Consecuentemente, los preceptos tildados de inconstitucionales al carecer de los elementos de la contribución dejan en estado de incertidumbre a las y los contribuyentes, pues será la autoridad municipal quien, discrecionalmente determinó el supuesto que actualizará la tarifa prevista en las disposiciones normativas impugnadas.

Así, es incuestionable que el Congreso local facultó indebidamente a las autoridades administrativas de los veintitrés municipios jaliscienses involucrados para establecer el hecho imponible por concepto de “derechos no especificados” por la prestación de servicios en horas hábiles o inhábiles, atribución que es propia e indelegable del Poder Legislativo local.

En ese tenor, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las disposiciones combatidas resultan inconstitucionales al contener solo algunos de los elementos esenciales de los derechos que cobrarán los municipios jaliscienses

involucrados por la prestación de servicios en horas hábiles o inhábiles por concepto de “*derechos no especificados*”, en virtud de que delegan de manera indebida la facultad de establecer el hecho imponible a los Ayuntamientos jaliscienses respectivos distintos al legislativo.

En otros términos, no existe en las normas impugnadas al menos un parámetro para la determinación del hecho imponible, dejando a las y a los contribuyentes en la incertidumbre sobre el cuál servicio actualizará el supuesto previsto en las disposiciones normativas controvertidas, pues será una autoridad administrativa quien lo determinará discrecionalmente.

De esta forma, las disposiciones tildadas de inconstitucionales transgreden el principio de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que dejan al arbitrio de un órgano administrativo el establecimiento del hecho imponible de la contribución, en este caso de un derecho, cuando se trate de “*otros servicios*” prestados por las Ayuntamientos, en desmedro de la seguridad jurídica de las y los contribuyentes.

Como es de advertirse con absoluta claridad de la lectura de las normas que nos ocupan, el Congreso local delegó completamente a los municipios mencionados la atribución de determinar el hecho imponible por concepto de “*derechos no especificados*”, sin indicar expresamente en los artículos reclamados el parámetro o el mecanismo de control objetivo que impida que la determinación del supuesto imponible quede a discreción de la autoridad encargada de la exacción, de tal forma que los contribuyentes conozcan con certeza cuándo lo actualizarán y consecuentemente cubrir la tarifa que corresponda.

Por tanto, se transgrede el derecho de seguridad jurídica en materia tributaria en perjuicio de las personas contribuyentes, ya que no permiten que el propio ordenamiento legal sea un instrumento o mecanismo de defensa frente a la arbitrariedad de las autoridades administrativas, debido a que no tendrán la certeza de cuándo los servicios que reciban se colocarán en las hipótesis de los preceptos en combate.

Por lo expuesto, se concluye que la inconstitucionalidad denunciada es evidente, pues los artículos impugnados contravienen el derecho humano de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria,

por lo cual, lo procedente es que ese Alto Tribunal Constitucional declare su invalidez.

TERCERO. Los preceptos señalados en el inciso c) del apartado III del presente curso, de 23 leyes de Ingresos municipales del Estado de Jalisco, para el Ejercicio Fiscal del año 2023 establecen cuotas injustificadas y excesivas por la reproducción de información pública en diversas modalidades.

Por lo tanto, vulnera el derecho de acceso a la información, así como el principio de gratuidad que lo rige, reconocidos en los artículos 6º, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que los artículos impugnados de 23 leyes de ingresos de los municipios jaliscienses, para el ejercicio fiscal 2023 transgreden el derecho humano de acceso a la información y el principio de gratuidad que rige a dicha prerrogativa fundamental.

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 normas combatidas, al establecer el pago de un derecho por la reproducción de información de los documentos solicitados, se traduce 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, por lo que transgreden el indicado principio constitucional que rige el derecho 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 referir que el derecho a la información consagrado en el artículo 6 constitucional comprende: 1) el derecho

de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).¹⁹

Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).²⁰

Adicionalmente, 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; lo que a su vez, implica una obligación a cargo del Estado de no obstaculizar ni impedir su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otra parte, de establecer los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).²¹

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, que 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).²²

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:

¹⁹ 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."

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

²² *Idem.*

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

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

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

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos²³ 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.

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

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

El citado Tribunal Interamericano también ha explicado 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 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.²⁴

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.²⁵

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 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 2007, se advierte que el Constituyente Permanente determinó consagrar la gratuidad en el derecho de acceso a la información en la fracción III del referido numeral 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.

Es necesario recalcar la importancia del derecho de acceso gratuito a la información pública, pues éste es piedra angular de un Estado democrático y de derecho, lo que

²⁴ *Idem.*

²⁵ 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.”

significa que 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 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, 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, siempre que dichas cuotas se fijen 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 expondrán los argumentos por lo que se estima que la norma es inconstitucional por oponerse al derecho de acceso a la información pública, así como a los principios de gratuidad y proporcionalidad en las contribuciones.

B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

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 presentan los motivos por los que se estima inconstitucionales los preceptos controvertidos, que contemplan una tarifa injustificada por la reproducción de información en determinadas modalidades.

Sin embargo, previo a desarrollar los argumentos que demuestran la inconstitucionalidad de los preceptos en combate, este Organismo Constitucional Autónomo estima fundamental hacer unas precisiones preliminares.

Lo anterior, porque esta Comisión Nacional no soslaya que los preceptos impugnados se encuentran insertos en el apartado relativo a productos, es decir, en términos de las propias leyes controvertidas el Congreso jalisciense pretende denominar como producto a la relación que se genera entre el solicitante de acceso a la información pública con las autoridades municipales.

Empero, a juicio de este Organismo Constitucional Autónomo el hecho de que formalmente las disposiciones normativas sean denominadas productos, lo cierto es que materialmente ostentan la naturaleza de un derecho, por lo que deben de observarse los principios que rigen aludidas contribuciones. Además, no debe soslayarse que se trata de tributos que regulan una actuación derivada del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública, por lo que deben de observar y garantizar el principio de gratuidad que rige mencionada prerrogativa fundamental, con independencia de la denominación que le haya dado el Congreso local.

Una vez efectuada la mencionada acotación y con el fin de demostrar que las normas controvertidas son inconstitucionales, en el siguiente cuadro se observará el contenido de las mismas, con el objeto de vislumbrar su contenido normativo:

Cobros por reproducción de información

Municipio	Norma
Acatiac	<p>Artículo 80.- Además de los productos señalados en el artículo anterior, el municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:</p> <p>VII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Hoja certificada \$23.21</p> <p>c) Memoria USB de 16 GB: \$81.24</p> <p>d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$11.61</p>
Acatlán de Juarez	<p>Artículo 106.- Además de los productos señalados en el artículo anterior, el municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:</p> <p>XV. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Hoja certificada \$23.00</p> <p>c) Memoria USB de 32 gb: \$151.50</p> <p>d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$10.00</p> <p>(...)</p> <p>6. Los insumos utilizados por proporcionar documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, correrán por parte del solicitante con costo de \$2.00 por hoja impresa hasta 20 hojas, después de 20 hojas se pagaran al costo estipulado en el artículo 106 fracción XV, de la presente ley.</p>
Ahualulco de Mercado	<p>Artículo 83.- Además de los productos señalados en el artículo anterior, el municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:</p> <p>VII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:</p> <p>a) (...)</p>

	<p>b) Hoja certificada \$23.21</p> <p>c) Memoria USB de 16 GB: \$81.24</p> <p>d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$11.61</p>
Amacueca	<p>Artículo 84.- Los productos por concepto de formas impresas, calcomanías, credenciales y otros medios de identificación, se causarán y pagarán conforme a las tarifas señaladas a continuación:</p> <p>VIII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Hoja certificada \$23.00</p> <p>c) Memoria USB de 8 gb: \$80.00</p> <p>d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$11.00</p>
Amatitán	<p>Artículo 99. El municipio percibirá los productos provenientes de los siguientes conceptos:</p> <p>VIII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Hoja certificada: \$23.76</p> <p>c) Memoria USB de 8Gb: \$83.16</p> <p>d) Información en disco compacto (CD/DVD) por cada uno: \$11.88</p>
Ameca	<p>Artículo 75.- Los derechos por este concepto se causarán y pagarán, previamente, conforme a la siguiente:</p> <p>TARIFA</p> <p>VI. Cuando el certificado, copia o informe requiera búsqueda de antecedentes para dar cumplimiento a lo estipulado en la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, excepto copias del registro civil, por cada uno: \$ 80.00</p> <p>a. Cuando se solicite un expediente de archivo histórico con una antigüedad mayor a los 10 años y el tratamiento del documento sea especial, el costo por expediente en copia simple: \$ 219.00</p>

	<p>Artículo 84.- Además de los productos señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:</p> <p>IX. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Hoja certificada: \$ 23.00</p> <p>c) Memoria USB de 8 GB: \$ 82.00</p> <p>d) Información de disco compacto (CD/DVD) por cada uno: \$12.00</p>
Arandas	<p>Artículo 94.- Además de los productos señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:</p> <p>VIII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Hoja certificada \$24.20</p> <p>c) Memoria USB de 8 gb: \$85.55</p> <p>d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$12.10</p>
Atemajac de Brizuela	<p>Artículo 74.- Además de los productos señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los productos provenientes de los siguientes conceptos:</p> <p>VIII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Hoja certificada \$ 23.00</p> <p>c) Memoria USB de 8 gb: \$ 80.85</p> <p>d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$10.00</p>
Atengo	<p>Artículo 62.- Los derechos por este concepto se causarán y pagarán, previamente, conforme a la siguiente:</p> <p>TARIFA</p> <p>V. Cuando el certificado, copia o informe requiera búsqueda de antecedentes para dar cumplimiento a lo estipulado en la</p>

	<p>Ley de Transparencia, excepto copias del registro civil, por cada uno: \$44.29</p> <p>Artículo 80.- Los productos por concepto de formas impresas, calcomanías, credenciales y otros medios de identificación, se causarán y pagarán conforme a las tarifas señaladas a continuación:</p> <p>IX. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Hoja certificada \$23.00</p> <p>c) Memoria USB de 8 gb: \$80.85</p> <p>d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$11.00</p>
Atenguillo	<p>Artículo 80.- Además de los productos señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:</p> <p>VIII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Hoja certificada \$21.00</p> <p>c) Memoria USB de 8 gb: \$73.50</p> <p>d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$10.50</p>
Atotonilco El Alto	<p>Artículo 101.- Además de los productos señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los productos provenientes de los siguientes conceptos:</p> <p>VIII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Hoja certificada \$23.10</p> <p>c) Memoria USB de 8 gb: \$80.85</p> <p>d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$11.55</p>

<p>Atoyac</p>	<p>Artículo 56.- Los derechos por este concepto se causarán y pagarán, previamente, conforme a la siguiente: TARIFA</p> <p>V. Cuando el certificado, copia o informe requiera búsqueda de antecedentes para dar cumplimiento a lo estipulado en la Ley de Transparencia, excepto copias del registro civil, por cada uno: \$41.00.</p> <p>Artículo 81.- Además de los productos señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los productos de tipo corriente provenientes de los siguientes conceptos:</p> <p>VIII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Hoja certificada \$23.00</p> <p>c) Memoria USB de 8 gb: \$81.00</p> <p>d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$12.00</p>
<p>Tequila</p>	<p>Artículo 127. Además de los productos señalados en el artículo anterior, el municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:</p> <p>IX. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Hoja certificada \$22.00</p> <p>c) (...)</p> <p>d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$11.00</p>
<p>Villa Hidalgo</p>	<p>Artículo 93.- Además de los productos señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:</p> <p>VIII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Hoja certificada \$22.00</p> <p>c) Memoria USB : \$95.00</p>

	d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$15.00
Villa Purificación	<p>Artículo 87.- Además de los productos señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:</p> <p>VIII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Hoja certificada \$23.50</p> <p>c) Memoria USB de 8 gb: \$82.00</p> <p>d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$11.80</p>
Yahualica de Gonzalez Gallo	<p>Artículo 74. Las personas físicas o jurídicas, que requieran información documental o elementos técnicos en atención a las solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia e Información pública del Estado de Jalisco, pagarán los productos correspondientes conforme a lo siguiente:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Hoja certificada \$22.50</p> <p>c) Memoria USB de 8 gb: \$79.00</p> <p>d) Información en disco compacto(CD/DVD), por cada uno: \$11.50</p>
Zacoalco de Torres	<p>Artículo 96.- Además de los productos señalados en el artículo anterior, el municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:</p> <p>IX. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Hoja certificada \$23.00</p> <p>c) Memoria USB de 8 gb: \$81.00</p> <p>d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$10.00</p>
Zapopan	<p>Artículo 121.- Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:</p>

	<p>a) (...)</p> <p>b) Hoja certificada: \$23.00</p> <p>c) Memoria USB de 8 gb: \$83.00</p> <p>d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$10.00</p>
Zapotiltic	<p>Artículo 99.- Además de los productos señalados en el artículo anterior, el municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:</p> <p>IX. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Hoja certificada \$23.00</p> <p>c) Memoria USB de 8 gb: \$80.00</p> <p>d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$10.00</p>
Zapotitlán De Vadillo	<p>Artículo 80.- Además de los productos señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:</p> <p>VIII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Hoja certificada \$23.00</p> <p>c) Memoria USB de 8gb: \$82.39</p> <p>d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$10.00</p>
Zapotitlán Del Rey	<p>Artículo 95.- Además de los productos señalados en el artículo anterior, el municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:</p> <p>XI. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Información en disco magnético de 3' ½, por cada uno: \$24.20</p> <p>c) Información en disco compacto, por cada uno: \$84.7</p>

	d) Videos en CD, DVD y otros formatos disponibles, por cada uno: \$12.10
Zapotlán El Grande	Artículo 109. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y acceso a la Información pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. a) (...) b) Hoja certificada: \$23.00 c) Memoria USB de 8 gb: \$81.00 d) Información en disco compacto (CD/DVD) por cada uno: \$12.00
Zapotlanejo	Artículo 96.- Además de los productos señalados en el Artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos: VIII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios: a) (...) b) Copia certificada, por cada hoja: \$22.00 c) Información en disco de video digital DVD, por cada uno: \$11.00 d) Información en disco compacto, por cada uno: \$11.00 e) Videocasete o Memoria usb de 8 gb, por cada uno: \$77.00

De lo anterior se advierte que las personas que soliciten información en las modalidades previstas en los preceptos controvertidos de las 23 leyes de ingresos municipales del estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023, deberán cubrir las siguientes cantidades, conforme a la modalidad de que se trate:

Modalidad	Costos que oscilan entre:
Hojas certificadas	\$21.00 a \$23.00 pesos
DVD y CD	\$10.00 a \$84.70 pesos
USB	\$73.50 a \$151.50 pesos
Disco 3 1/2	\$24.20 pesos
Copias simples expediente	\$44.20 a \$80.00 pesos
Impresiones	\$2.00 pesos

Cuando se busque y tenga una antigüedad mayor de 10 años	\$219.00 pesos
--	----------------

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 de las disposiciones normativas impugnadas **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 el apartado anterior 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 tales términos, el Congreso jalisciense al prever 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 prestados 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.²⁶

²⁶ 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

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.²⁷

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.²⁸

Adicionalmente, debe mencionarse que tal 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, 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**

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.

²⁷ *Ibidem*, p. 63.

²⁸ *Idem*.

alguna tarifa o cuota, la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción. ²⁹

Conforme a lo expuesto, y en atención a lo dispuesto por las normas controvertidas, el Congreso local estableció cuotas que, a juicio de esta Comisión Nacional, no se encuentran justificadas en razón del costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información solicitada.

Ello es así toda vez que en las leyes impugnadas **no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al Congreso jalisciense para determinar dichas cuotas**, esto es, el precio de las hojas de papel, de la tinta para las impresiones, entre otros.

Además, de la revisión del dictamen correspondiente tampoco no se encontró razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar la cuota a pagar por la entrega de información solicitada por las y los habitantes de los municipios involucrados, esto es, el criterio que sirvió para cuantificar la contribución ni los elementos tomados en cuenta para ello, lo cual resulta necesario para determinar si las tarifas corresponden o no al costo de los materiales empleados por el Estado para realizar tales cobros.

Así, el cobro por certificaciones previsto en las normas impugnadas es injustificados, pues si bien es cierto, 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**³⁰.

Igualmente, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar, **no debe**

²⁹ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 49, 50 y 51, entre muchos otros precedentes.

³⁰ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92.

perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional **debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos**³¹.

Tampoco es justificable ni razonable la tarifa prevista por la expedición de copias certificadas en expedientes, pues la cuota será idéntica para todas las personas que soliciten expedientes, con independencia de la cantidad de fojas que obren en cada caso en concreto.

Mucho menos es válido el precepto previsto en la Ley de Ingresos del Municipio de Ameca, relativo a un cobro particular cuando se solicite un expediente de archivo histórico con una antigüedad mayor a los 10 años y el tratamiento del documento sea especial, el costo por expediente en copia simple tendrá el costo de \$ 219.00.

Por otra parte, en cuanto al supuesto previsto en la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez relativo a que los insumos utilizados por proporcionar documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, correrán por parte del solicitante con costo de \$2.00 por hoja impresa hasta 20 hojas, no garantiza certeza jurídica.

Lo anterior porque el propio dispositivo normativo primeramente puntualiza que las primeras 20 fojas no generan costo alguno, sin embargo, posteriormente la misma norma prevé que tendrán un valor de \$2.00 cada hoja.

En ese sentido, el precepto en comento no solo genera incertidumbre jurídica, sino también que se separa del principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información, pues en términos de la Ley general aplicable, las primeras veinte hojas no causaran ningún costo, por lo tanto, es indiscutible la inconstitucionalidad del precepto.

En suma, 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 imperar 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

³¹ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 74.

certificación, consecuentemente, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la entrega de la información.

Es decir, el Congreso jalisciense tiene la obligación de hacer explícitos los costos y en general la metodología que le permitió arribar a las tarifas por la reproducción de la información, como pudiera ser, por ejemplo, señalando el valor comercial de las hojas de papel, de la tinta o tóner, entre otros, a efecto de que se pueda advertir que dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos³².

En ese tenor, recaía en la legislatura local la carga de demostrar que el cobro que estableció en las leyes de ingresos municipales impugnadas por la entrega de información atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.³³

Por lo tanto, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos impugnados de las veintitrés leyes de Ingresos municipales del estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023, señaladas en el c) del apartado III del presente ocurso, ya que no se justifica el cobro por la reproducción de la información pública solicitada, pues no se ajustan al parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.³⁴

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 una base objetiva, ello solo puede significar que las cuotas establecidas se determinaron de forma arbitraria sin contemplar el costo real de los materiales empleados en la reproducción de la información, por lo que las normas combatidas transgreden el principio de gratuidad de acceso a la información pública contenido en el artículo 6° de la Constitución Federal, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

³² *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 23 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 47.

³³ 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.

³⁴ Así lo ha resuelto en diversos precedentes, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 104/2020 y la 93/2020.

Adicional a los argumentos anteriores, es importante mencionar que los preceptos controvertidos tienen un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico, pues al realizar cobros por la entrega de información, unos de los sujetos destinatarios de las normas 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.

En ese sentido, este Organismo Constitucional Autónomo solicita a ese Tribunal Pleno que declare la invalidez de los preceptos contenidos en las leyes reclamadas, al ser contrarios al derecho de acceso a la información pública, así como al principio de gratuidad que rige al aludido derecho fundamental, con base a los criterios sostenidos en los precedentes apuntados.

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 municipales del estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2023, publicadas en el Periódico Oficial de referida entidad federativa el 20 de diciembre de 2022, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales, 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 Libre y Soberano de Jalisco para que en lo futuro se abstenga de expedir normas que contengan 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.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Jalisco del 20 de diciembre de 2022 que contiene los decretos por los que se expidieron las leyes de ingresos municipales, para el ejercicio fiscal 2023 controvertidas, todas del mencionado estado de la República (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 designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas 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 fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

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.



PROTESTO LO NECESARIO

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

LMP

CNDH
M É X I C O

Defendemos al Pueblo