

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 22 de enero de 2024.

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 la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2024, expedida mediante Decreto Número 29501/LXIII/23 publicado el 21 de diciembre de 2023, 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, 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 Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada 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, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a 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.	4
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.	5
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.	6
X.	Conceptos de invalidez.....	7
	PRIMERO.....	7
	A. Naturaleza de los derechos por servicios.....	7
	B. Principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios.....	11
	C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	15
	SEGUNDO.....	20
	A. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria por las disposiciones normativas combatidas.....	21
	TERCERO.....	26
	A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	27
	B. Principios de reserva de ley y legalidad en materia tributaria.	29
	C. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas.....	32
	CUARTO.....	36
	A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información. 37	
	B. Inconstitucionalidad del precepto cuestionado.....	42
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	47
	ANEXOS	47

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. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Jalisco.

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

a) Cobros por servicio de agua potable:

Artículo 90, apartado A, fracción XIV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2024.

b) Cobros excesivos y desproporcionados por servicios de reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información:

Artículos 93, fracciones I, incisos a), b) y c), XXIII; y 94, fracción II, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2024.

c) Cobros por los servicios prestados por Consejo Municipal del Deporte de Zapopan:

Artículo 110, 111 y 112 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2024.

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

Artículo 121, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2024.

Dicho ordenamiento fue publicado el 21 de diciembre de 2023 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.
- 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 21 de diciembre de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del viernes 22 de los mismos mes y año, al sábado 20 de enero de la presente anualidad.

Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer día hábil siguiente, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en

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; (...)."

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

IX. Introducción.

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

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

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

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

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

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

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

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 90, apartado A, fracción XIV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2024, prevé las tarifas fijas a pagar por la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento, 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 el diverso 90, apartado A, fracción XIV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2024, transgrede 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 los elementos de la naturaleza de las contribuciones, luego, se hará una breve exposición de los alcances de los principios de justicia tributaria. Finalmente, se esgrimen las razones por las que este Organismo Nacional considera que el dispositivo normativo impugnado es inconstitucional.

A. Naturaleza de los derechos por servicios

Como punto de partida a este apartado, es conveniente traer a colación que la Constitución Federal establece en su artículo 31, fracción IV, que todos los mexicanos tienen la obligación de contribuir para los gastos públicos de la Federación, como el Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Lo anterior resulta así ya que el Estado necesita recaudar ingresos para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, razón por la cual se ha entendido que la obligación de contribuir posee una vinculación social, pues se relaciona con los fines perseguidos por la propia constitución.³

Dada la importancia que tiene la obligación de los particulares de contribuir al sostenimiento del estado, la misma también descansa en los parámetros constitucionalmente establecidos, a efecto de garantizar límites al poder público frente a los derechos del gobernado.

Al respecto, la Constitución Fundamental consagra en el artículo 31, fracción IV, los principios constitucionales tributarios de generalidad tributaria, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad; los cuales, además de ser derechos fundamentales inherentes a los gobernados y reconocidas por el texto constitucional, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Suprema, las cuales se señalan a continuación:

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

Con base en lo expuesto, resulta pertinente aportar una definición de contribuciones o tributos, entendiéndolos como un ingresos de derecho público destinado al

³ Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 65/2009, de la Primera 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 XXX, julio de 2009, p. 284, de rubro: "**OBLIGACIONES TRIBUTARIAS. OBEDECEN A UN DEBER DE SOLIDARIDAD**"

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

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

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

⁴ Cfr. *Ibidem*.

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

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

En el caso concreto, resulta necesario referirnos a las contribuciones denominadas “derechos”, los cuales tienen notas distintivas en relación con otros tributos.

Atendiendo a la naturaleza de los derechos como contribuciones, el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, lo cual se diferencia del caso de los impuestos, pues el hecho imponible de estos últimos 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.⁵

Entre éstos, encontramos una especie del género en los derechos por servicios que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la administración y el usuario, que justifica el pago del tributo.⁶

Así, los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las

⁵ Véase la sentencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 132/2007, resuelta en sesión del 28 de junio de 2007, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

⁶ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 41/96, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, julio de 1996, p. 17, de rubro: “**DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA.**”

leyes y, por tanto, tales servicios se han de cubrir con los gravámenes correspondientes (derechos).⁷

El Pleno de ese Alto Tribunal ha sostenido que los derechos por servicios son contribuciones establecidas por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, por lo tanto, subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. En otras palabras, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio.⁸

Por tanto, cuando el legislador establece un derecho de esta índole debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los **servicios públicos se organizan en función del interés general** y sólo secundariamente en el de los particulares.⁹

De conformidad con lo hasta lo aquí expuesto, toda vez que los derechos por servicios son contribuciones, ello significa que también deben respetar los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, como se explicará a continuación.

B. Principios de justicia tributaria aplicables a derechos por servicios

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

⁷ Véase la 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, p. 10, de rubro: "**DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN.**"

⁸ Véase la 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. 1998, de rubro: "**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**"

⁹ Ídem.

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

El citado principio de proporcionalidad tributaria entraña una garantía de las personas por virtud de la cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, observando los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas. De esta manera, sólo las autoridades constitucionalmente habilitadas pueden imponer los tributos, y las personas no deben ser llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales. Es decir, el principio de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado.¹⁰

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

Así, el principio de proporcionalidad consiste -medularmente- en que los sujetos pasivos de la relación jurídica fiscal tienen el deber de contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, por lo cual se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan recursos elevados tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciban en menor cantidad.¹¹

¹⁰ *Cfr.* Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día diecinueve de septiembre de dos mil once, al resolver el Amparo en revisión 2237/2009, p. 90. 12

¹¹ Véase la tesis de jurisprudencia con número de registro 232197, del Pleno de ese Máximo Tribunal, Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Primera Parte, pág. 144, del rubro: “**IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.**”

Ahora bien, ese Alto Tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos, puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros, por lo que es necesario establecer un concepto adecuado de proporcionalidad y equidad que les sea aplicable.

En materia fiscal, como se explicó en el apartado previo, 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. Así, el principio de proporcionalidad en materia de “derechos” implica que la determinación de las cuotas correspondientes por ese concepto ha de tener en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.¹²

De tal suerte que, al tratarse de “derechos”, debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.¹³

Por otra parte, el **principio de equidad en materia tributaria** exige que los contribuyentes que se encuentran en una misma hipótesis de causación deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que los regula, lo que a su vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación.

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

¹² *Ídem*

¹³ Tesis de jurisprudencia P./J. 3/98, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Administrativa-Constitucional, publicada en el semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 54, de rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**”

En síntesis, los principios de proporcionalidad y equidad en materia de derechos son plenamente aplicables los principios de justicia tributaria, pero en diversa forma respecto de los impuestos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en la imposición de un derecho por servicios, se debe cumplir con los principios de justicia tributaria que se desdoblán en los subprincipios de proporcionalidad y equidad, atendiendo a los aspectos siguientes:

- Por regla general, el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.
- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.¹⁴

En conclusión, acorde con los criterios de ese Máximo Tribunal, para analizar la proporcionalidad y equidad de una disposición normativa que establece un derecho, debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.¹⁵

¹⁴ Véase la tesis aislada 2a. CXXXIII/2010 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1472, de rubro: "**DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. EL ARTÍCULO 244-D DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.**"

¹⁵ 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

C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.

Una vez precisado el parámetro de regularidad constitucional que esta Comisión Nacional estima debe ser observado por la norma impugnada, en el presente apartado se expondrán las razones que llevan a considerar que la disposición controvertida se contradice con aludido parámetro.

A juicio de este Organismo Autónomo, el artículo impugnado que establece un cobro fijo por el servicio de agua potable y alcantarillado, 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 la norma que se tilda de inconstitucional:

“Artículo 90.- Las personas físicas o jurídicas propietarias o poseedoras de inmuebles en el Municipio de Zapopan, Jalisco, que se beneficien directa o indirectamente por alguna de las redes municipales de servicios públicos, que colinden con su propiedad; con los servicios de agua, alcantarillado y saneamiento, que el Municipio proporciona; están obligados a darse de alta en el padrón de usuarios, ante la Dirección de Gestión Integral del Agua y Drenaje, presentando para tal efecto la documentación que acredite la propiedad o posesión del bien inmueble; y cubrir los derechos correspondientes, conforme a las cuotas y tarifas establecidas en esta ley:

A. SERVICIO DE CUOTA FIJA:

Esta cuota fija por concepto de contraprestación de los servicios de agua potable y alcantarillado, se cubrirá en forma mensual, dentro de los primeros 15 días naturales de cada mes; conforme a las características registradas en el padrón de usuarios del Municipio; y se establece para:

I. - XIII. (...)

XIV. Lotes baldíos:

a) Las y los propietarios de predios urbanos o suburbanos sin construcciones, que colinden con alguna vialidad por donde pasen las redes de agua potable y/o alcantarillado del Municipio de Zapopan, Jalisco; pagarán una cuota fija mensual que se destinará para el mantenimiento y conservación de infraestructura de agua potable y alcantarillado, de acuerdo a lo siguiente:

- | | |
|--|----------------|
| <i>1. Lotes baldíos hasta de una superficie de 250 m²:</i> | <i>\$43.00</i> |
| <i>2. Lotes baldíos superiores a 250 m² hasta 1,000 m², a los primeros 250 m² se les cobrará la cuota anterior y al resto de la superficie por cada metro cuadrado:</i> | <i>\$2.00</i> |
| <i>3. Lotes baldíos mayores a 1,000 m², se aplicarán las cuotas de los dos numerales anteriores y por cada metro cuadrado excedente:</i> | <i>\$0.25</i> |

(...)”

Como se puede apreciar, la legislatura jalisciense estableció en la norma impugnada que las personas propietarias o poseedoras de inmuebles en el Municipio de Zapopan que se beneficien directa o indirectamente de los servicios de agua y alcantarillado que el Ayuntamiento proporcione, bien porque reciban ambos o alguno de ellos o porque al frente de los inmuebles que posean pase alguna de estas redes, cubrirán los derechos correspondientes.

Particularmente se advierte que las tarifas previstas en el precepto controvertido corresponden a una cuota fija por dicho servicio, la cual responderá 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 fija de \$43.00 pesos, mientras que aquellos que superen la citada extensión, por cada metro cuadrado adicional –que llegue hasta los 1,000 m²– deberá cubrir \$2.00 pesos, y finalmente para aquellos cuya superficie sea mayor de 1000 m² se aplicara mencionadas tarifas y por cada metro cuadrado adicional \$0.25 pesos.

Con el fin de ilustrar el alcance del precepto impugnado, se realizará el siguiente ejercicio hipotético: en el caso de que una persona cuente con un terreno baldío, cuya superficie sea de 1,001 m² se le aplicarán las siguientes tarifas:

Metros cuadrados	Tarifa aplicable
Primeros 250	\$43.00 pesos
251 a 1,000	\$1,500.00 pesos *Teniendo en cuenta que cada m ² cuesta \$2.00 pesos
El metro excedente a los 1,000	\$0.25
Total a pagar por 1,001 m² =	\$1,543.25 pesos mexicanos

Como se advierte del ejemplo señalado, **cada metro cuadrado tiene una cuota distinta**, pues por los primeros 250 m², cada metro tiene un valor de \$0.172 centavos,

mientras que cada metro cuadrado de 251 a 1,000 m², tendrá un valor de \$2.00 pesos; y finalmente, cada metro excedente de 1,000 m² tendrá un valor de \$0.25 centavos.

En ese sentido, se vislumbra que la legislatura local estableció en la norma controvertida tarifas diferenciadas, propiciando que aquellas personas propietarias de predios con superficies mayores a 1,000 m² paguen por cada metro cuadrado una menor cuota.

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, empleando un parámetro de mayor o menor extensión de los inmuebles baldíos.

En esa tesitura, el precepto impugnado establece una contribución por la prestación de un servicio público para las y los habitantes del Municipio jalisciense de Zapopan 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.

Lo anterior significa que el precepto en combate es contrario a los principios de proporcionalidad y equidad tributarios. En principio, porque el Congreso local consideró elementos ajenos a la naturaleza de la contribución para determinar la base gravable de la cuota a pagar por el referido servicio, toda vez que no atiende al consumo o aprovechamientos de los servicios de agua potable y alcantarillado, sino las dimensiones de los predios de los sujetos pasivos, por lo que deviene desproporcional.

Por su parte, también resulta contrario al principio de equidad tributaria, porque considera la extensión de los predios baldíos, propiedad de los sujetos pasivos, para determinar la tarifa a pagar, otorgando un trato diferenciado, pues cuanto mayor sea la extensión de los predios el incremento de las tarifas previstas disminuye.

En ese sentido, si la intención del Congreso local era establecer una cuota fija para los predios baldíos que cuenten con la toma de agua instalada, en razón de la extensión los inmuebles, el incremento tendría que ser igual, no menor por cada metro que exceda de mil metros cuadrados, como acontece en el supuesto de la norma reclamada.

Se insiste, se estima que el establecimiento de las tarifas previstas en la norma tildada de inconstitucional 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.

En esa línea argumentativa, es claro que el precepto en combate de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023 transgrede 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 preste, introduciendo así elementos ajenos a éste.

En ese sentido, este Organismo protector de los derechos humanos considera que la prescripción normativa tildada de inconstitucional es contraria a los principios de justicia tributaria: por una parte, no observa el principio de proporcionalidad, dado que las y 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 las y los gobernados al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio.

Consecuentemente, la norma cuestionada 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 medida legislativa contraria a los principios de justicia tributaria que por mandato constitucional deben observarse.

Se afirma que el precepto impugnado **vulnera los principios de proporcionalidad y equidad tributarias**, pues no establece el cobro del derecho en función del costo real que representa al Municipio de Zapopan la prestación de los servicios públicos; además, **no establece cobros diferenciados en función del mayor o menor**

aprovechamiento de tales servicios¹⁶, sobre todo si se considera que en este caso se presta el servicio de suministro de agua cuyo volumen de consumo no es el mismo para todas las personas, lo que genera un trato inequitativo entre los receptores de tales servicios, en la medida en que tales preceptos no garantizan que quien más agua consume pague una contribución mayor¹⁷.

Por lo antes expuesto, se colige que la norma cuestionada establece un derecho que transgrede los principios tributarios de proporcionalidad y equidad porque fija cuotas que deben pagarse por la prestación de los servicios de suministro de agua y alcantarillado a partir de circunstancias que no atienden al valor que representa al Municipio prestar esos servicios, por lo que las personas contribuyentes **no pagan de manera proporcional en atención a la naturaleza de las contribuciones denominadas derechos; mientras que, por la otra, se otorga un trato desigual en la medida en que tales preceptos no garantizan que quien más agua consume pague una contribución mayor¹⁸.**

Finalmente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima pertinente resaltar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 18/2023 y su acumulada 25/2023, declaró la invalidez de preceptos similares a los ahora controvertidos, por lo que se solicita sean analizados en términos de dicho precedente.

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

Defendemos al Pueblo

¹⁶ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 18/2023 y su acumulada 25/2023, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión ordinaria del 29 de agosto de 2023, bajo la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, párr. 84.

¹⁷ Tesis aislada LXIX/2009 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, julio 2009, p. 464, del rubro: “DERECHOS POR SERVICIOS. LOS BENEFICIOS RECIBIDOS POR EL USUARIO DEBEN ADVERTIRSE OBJETIVAMENTE Y NO TENER UN CONTENIDO ECONÓMICO”.

¹⁸ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 18/2023 y su acumulada 25/2023, *Óp. Cit.*, párr. 89 y 90.

SEGUNDO. Los artículos 93, fracciones I, incisos a), b) y c), XXIII; y 94, fracción II, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2024, señalados en el inciso b) del apartado III de la presente demanda, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la expedición de copias certificadas, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública.

Ello, porque establecen tarifas que no atienden a los costos del servicio que le representó al Estado la reproducción y entrega de la información, por lo tanto, vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2024, transgreden el principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que prevén costos que no atienden al costo real del servicio prestado por el municipio.

Para arribar a la indicada premisa, se realizará una referencia al principio constitucional conculcado, es decir, de proporcionalidad tributaria, para proseguir con el análisis específico de constitucionalidad de los dispositivos jurídicos *supra* indicados.

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

El principio de proporcionalidad en materia tributaria exige que se establezcan contribuciones cuyos elementos – hecho y base imponible – guarden concordancia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio¹⁹.

¹⁹ Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2011 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, diciembre de 2011, Tomo 3, p. 2077, del rubro “**DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE**

Es decir, tal como lo ha sostenido ese Máximo Tribunal Constitucional, para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, la naturaleza de la contribución de la que se trata, por lo tanto, los derechos por servicios que presta el Estado son distintos a la de los impuestos. En ese sentido, para que los derechos previstos por el legislador local sean acordes con el indicado mandato constitucional, es necesario tener en cuenta el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio²⁰.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto a que, para que una norma observe el principio de proporcionalidad tributaria, cuando se trate de derechos por servicios, las cuotas fijadas deben corresponder a lo que efectivamente el Estado eroga en los materiales para reproducir la información solicitada²¹.

En este punto, se solicita a ese Alto Tribunal, en obvio de repeticiones innecesarias, tener por reproducidas como si a la letra se insertasen, todas las consideraciones esgrimidas en el primer concepto de invalidez, en relación con los alcances del principio fundamental de proporcionalidad tributaria.

Por lo cual, en el siguiente apartado, se abordarán los argumentos que sostienen la invalidez de los artículos 93, fracciones I, incisos a), b) y c), XXIII; y 94, fracción II, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2024.

A. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria por las disposiciones normativas combatidas.

Tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos 93, fracciones I,

PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006)”

²⁰ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria del 8 de diciembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 68.

²¹ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 59.

incisos a), b) y c), XXIII; y 94, fracción II, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2024, vulneran el principio de proporcionalidad tributaria.

Lo anterior, pues al establecer el cobro de derechos por los servicios que presta el Municipio jalisciense de Zapopan por la expedición de copias certificadas, el Congreso local debió establecer tarifas acordes a las erogaciones que realmente les representan al Ayuntamiento la prestación de tales servicios.

Para continuar con el estudio correspondiente a continuación se transcriben los dispositivos normativos impugnados:

“Artículo 93.- Las personas físicas o jurídicas que requieran certificaciones, pagarán los derechos correspondientes conforme a la siguiente:

I. (...)

(...)

a) Por legajo de copias certificadas de apéndices del registro civil de 1 a 10 hojas: \$96.00

b) Por legajo de copias certificadas de apéndices del registro civil de 11 a 20 hojas: \$193.00

c) Por legajo de copias certificadas de apéndices del registro civil de más de 20 hojas, por cada hoja adicional: \$6.00

II. - XXII. (...)

XXIII. Expedición de copias certificadas de documentos contenidos en los expedientes del Municipio, por hoja: \$26.00

(...)”

“Artículo 94.- Las personas físicas o jurídicas que requieran de los servicios del Catastro Municipal que en este capítulo se enumeran, pagarán los derechos correspondientes conforme a la siguiente:

I. (...)

II. Certificaciones catastrales:

a) - b) (...)

c) Por certificación en copias, por cada hoja: \$71.00

(...)”

Defendemos al Pueblo

De lo trasunto, se desprende que las disposiciones cuestionadas establecen tarifas por la expedición de copias certificadas o certificación en copia, cuyas tarifas se resumen así:

Precepto	Supuestos	Tarifas
Artículo 93	Copias certificadas de apéndices del registro civil de 1 a 10 hojas	\$96.00

	Copias certificadas de apéndices del registro civil de 11 a 20 hojas	\$193.00
	Por legajos de apéndices del registro civil de más de 20 hojas, por cada adicional	\$6.00
Artículo 94	Certificaciones catastrales, por cada hoja	\$71.00

Mencionadas tarifas a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos son desproporcionales, tal como ha desarrollado ese Alto Tribunal Constitucional en diversos precedentes.

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes²² que las tarifas relativas a la búsqueda y reproducción en copias simples y certificaciones de los documentos solicitados que no derivan del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública, y que no son acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados ni guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con el que implica certificar un documento, transgreden el **principio de proporcionalidad tributaria**.

En el caso en concreto, se advierte que las normas cuestionadas establecen contribuciones que se enmarcan en la categoría de derechos por servicios, por lo tanto, para la determinación de las cuotas ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión, además de que aquella deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

En este sentido, para que las cuotas que se tengan que cubrir por servicios prestados por el Ente público observen el principio de proporcionalidad de las contribuciones, reconocido en la Norma Fundamental, es necesario que dicho cobro sea acorde al costo que representó para el Estado.

En tal virtud, al tratarse de derechos por la expedición de copias certificadas o certificación de copias de documentos, el pago correspondiente implica para la

²² Véase las resoluciones de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 93/2020 en sesión del 29 de octubre de 2020; 105/2020 resuelta en sesión del 8 de diciembre de 2020; 51/2021 en sesión del 4 de octubre de 2021, 33/2021 resuelta en sesión del 7 de octubre de 2021; 77/2021 resuelta en sesión del 18 de noviembre de 2021, así como las diversas 182/2021, 1/2022 y 5/2022, resueltas en sesión del 13 de octubre de 2022, 104/2023 y su acumulada 105/2023, 135/2023 y 106/2023, resueltas en sesión del 5 de diciembre de 2023, 74/2023 y sus acumuladas 80/2023 y 83/2023 y 131/2023, resueltas en sesión del 11 de diciembre de 2023, el entre otras.

autoridad la concreta obligación de que la tarifa que establezca, entre otras cosas, sea acorde o proporcional al costo de los servicios prestados.

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

De ahí que no es justificable ni proporcional **cobrar por la expedición de copias certificadas de documentos si la cuota no responde al costo que le representa al Estado su prestación**, pues si bien es cierto el servicio que se proporciona no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, pues también implica la certificación respectiva de la persona funcionaria pública autorizada, la relación entablada entre las partes 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**²³.

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 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 de documentos**²⁴.

Tal como lo ha sustentado ese Máximo Tribunal Constitucional del país, el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el citado servicio, pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado

²³ 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.

²⁴ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 08 de diciembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 74.

por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite²⁵.

Conforme a lo anterior, las cuotas, en caso de que el otorgamiento de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**²⁶, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse **de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos**.

En otras palabras y en atención a lo sostenido por ese Máximo Tribunal Constitucional, el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a las erogaciones que le causó al Estado el mencionado servicio.

Bajo esa línea argumentativa, las cuotas previstas en artículos 93, fracciones I, incisos a, b y c, XXIII; y 94, fracción II, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2024, resultan desproporcionadas, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales utilizados para la prestación del servicio, ni con el que implica certificar un documento.

Se reitera que para que las cuotas cuestionadas sean constitucionalmente válidas es necesario sean **acordes con el costo del servicio prestado**, atendiendo al principio de proporcionalidad tributaria, por lo que el Estado no debe lucrar con las tarifas por dichos servicios, circunstancia que no acontece en las normas impugnadas.

Particularmente, se hace énfasis en la tarifa prevista en el inciso c) del artículo 93 del ordenamiento controvertido, en relación con los incisos a) y b), pues a juicio de este Organismo Constitucional Autónomo no existe razón justificable para que la tarifa de las copias certificadas sean diferentes después de las primeras veinte o un número determinado, sobre todo teniendo en cuenta que se trata del mismo servicio.

²⁵ Sentencia la acción de inconstitucionalidad 15/2019, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, *Óp. Cit.*, párr. 94.

²⁶ *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 91.

De conformidad con lo anterior, es indiscutible que los preceptos tildados de inconstitucionales, que establece tarifas por la reproducción de información en copias certificadas son contrarios al principio de proporcionalidad tributaria, ya que no guardan relación alguna con los costos que le representa al Municipio jalisciense de Zapopan la prestación de mencionado servicio.

En conclusión, los artículos 93, fracciones I, incisos a), b) y c), XXIII; y 94, fracción II, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2024, transgreden el principio de proporcionalidad tributaria, por lo cual lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulse del sistema jurídico de la entidad.

TERCERO. Los diversos 110, 111 y 112 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2024, facultan a la Junta de Gobierno del Consejo Municipal del Deporte de Zapopan, para fijar las tarifas de los derechos que deben pagar las personas por los servicios de uso de instalaciones deportivas municipales, el trámite y expedición de documentos, así como la participación de personal de dicho organismo en determinados eventos deportivos.

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 los elementos esenciales del derecho correspondiente en 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 los artículos 110, 111 y 112 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2024, pues permiten que sea una autoridad diversa a la legislativa quien determine -de forma discrecional- el monto de una contribución por los servicios que preste el Consejo Municipal del Deporte de dicha municipalidad, por lo que resultan transgresores de los derechos y principios antes precisados.

En términos generales, las normas coinciden en establecer que las tarifas por los servicios que preste el Consejo Municipal del Deporte de Zapopan serán establecidas por la propia Junta de Gobierno de dicho organismo, por lo tanto, la legislatura local habilitó a mencionada autoridad administrativa, ajena del Poder

Legislativo, para determinar y aprobar el elemento relativo a la tarifa de las mencionadas contribuciones.

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 resultan contrarias al bloque de constitucionalidad, pues la previsión de que las cuotas por los servicios que preste el Consejo Municipal del Deporte de Zapopan sean determinadas por un ente de naturaleza administrativa, esto es, que ese elemento de la contribución sea fijado en instrumentos *infra legales* emitidos por dicha autoridad.

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.²⁷

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 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.

²⁷ 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.

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.²⁸

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 recaudatoria²⁹.

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 autoridad exactora con la finalidad de proporcionar certeza jurídica al gobernado,**

²⁸ 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.”**

²⁹ 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”**.

respecto de la determinación y cumplimiento de la obligación tributaria de que se trate³⁰.

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 fiscal³¹.

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 público³².

³⁰ 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”**

³¹ 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.

³² *Ídem*.

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.³³

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.³⁴

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 controvertidas.

A la luz del parámetro de regularidad planteado, los artículos combatidos transgreden el orden constitucional, dado que establecen que las cuotas o tarifas por los servicios prestados por el Consejo Municipal del Deporte de Zapopan serán determinadas por la Junta de Gobierno de aludido organismo, misma que ostenta una naturaleza administrativa o ajena al del Poder Legislativo.

³³ 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.”***

³⁴ 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 una autoridad municipal para fijar la cuota de derechos que deberán pagar las y los contribuyentes usuarios del servicio que preste mencionado Consejo, atribución que es propia e indelegable del Poder Legislativo local por virtud del principio de legalidad en materia tributaria.

Para evidenciar el argumento previamente esbozado, es pertinente conocer el contenido normativo de las normas combatidas, las cuales expresamente prevén:

“Artículo 110. Por el uso de instalaciones deportivas municipales administradas por el Organismo Público Descentralizado denominado Consejo Municipal del Deporte de Zapopan Jalisco, se pagará la cuota que determine la Junta de Gobierno del COMUDE, quien fijará además las políticas y criterios para determinar exenciones, descuentos y pagos en parcialidades o diferidos.”

“Artículo 111. La Junta de Gobierno del Consejo Municipal del Deporte Zapopan, jalisco determinará los montos de los pagos por otorgamiento y expedición de aval a las academias o escuelas en las que se promueva la enseñanza del deporte y por la expedición del certificado de verificación de método de enseñanza de las mismas, a favor de las academias o escuelas en las que se promueve la enseñanza de un deporte.”

“Artículo 112. Para otorgar el aval para la organización y realización de cualquier tipo de evento deportivo y por proporcionar personal especializado del Consejo Municipal del Deporte de Zapopan, Jalisco, para asistir y apoyar en cualquier tipo de evento deportivo, en carácter de: Jueces, cronometristas de tiempo, árbitros, campaneros, comisionados, directores de encuentros, coordinadores o similares, se pagará, por cada evento, la cuota que la Junta de Gobierno del Consejo Municipal del Deporte de Zapopan, Jalisco determine.”

Como se advierte de los dispositivos normativos controvertidos, será la Junta de Gobierno del Consejo Municipal del Deporte de Zapopan, Jalisco quien determine las cuotas o tarifas que deberán pagar las y los gobernados por distintos servicios, los cuales se enlistan de la siguiente forma:

Organismo	Servicio
	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de instalaciones deportivas administradas por dicho organismo. • Otorgamiento y expedición de aval a las academias o escuelas en que se promueva la enseñanza del deporte.

Junta de Gobierno del Consejo Municipal del Deporte de Zapopan determinará las tarifas de los siguientes servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Expedición del certificado de verificación de método de enseñanza de escuelas y academias que promuevan la enseñanza del deporte.
	<ul style="list-style-type: none"> • Otorgar el avala para la organización o realización de cualquier evento deportivo.
	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar personal especializado para asistir y apoyar en cualquier tipo de evento deportivo, con el carácter de: Jueces, cronometristas de tiempo, árbitros, campaneros, comisionados, directores de encuentros, coordinadores o similares

De lo antes expuesto se vislumbra que el Congreso local habilitó a la Junta de Gobierno del Consejo Municipal del Deporte de Zapopan para determinar, de forma discrecional, las tarifas por concepto de derechos de los servicios enlistados.

Esto significa que el Congreso local facultó indebidamente a mencionada autoridad administrativa para determinar las tarifas por la prestación de los servicios apuntados, atribuciones que es propia e indelegable del Poder Legislativo local.

Esto es así dado que el derecho por uso y aprovechamiento de las instalaciones deportivas del Ayuntamiento, así como los demás servicios prestado por el Consejo Municipal del Deporte de Zapopan son una especie de contribución, cuyo monto puede ser cobrado por los ayuntamientos respectivos por brindar ese servicio público que tienen a su cargo los municipios, de conformidad con el artículo 115, fracción III, inciso g), de la Norma Suprema, actividad por la cual pueden obtener los recursos correspondientes, tal como lo apunta la fracción IV, inciso c), del mismo artículo constitucional.³⁵

³⁵ **Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. a II...

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

(...)

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: (...)

Ahora bien, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las disposiciones combatidas resultan inconstitucionales al no contener todos los elementos esenciales de los derechos que se cobrarán en el Municipio de Zapopan, Jalisco relativos a los servicios prestados por el Consejo Municipal del Deporte de Zapopan, en virtud de que delegan de manera indebida la facultad de establecer las tarifas o cuotas respectivas en tales conceptos a un órgano distinto al legislativo.

En otros términos, no existe en las normas impugnadas al menos un parámetro para la determinación de la tarifa a pagar, dejando a las y a los contribuyentes en la incertidumbre sobre el costo real que deberán cubrir por servicios de referencia, pues será una autoridad administrativa quien lo determinará.

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 la Junta de Gobierno del Consejo Municipal del Deporte de Zapopan el establecimiento de la tarifa u cuota de las contraprestaciones que deban cubrirse por los servicios prestados por dicho organismo, 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 la Junta de Gobierno del Consejo Municipal del Deporte de Zapopan la atribución de determinar el monto que deberán pagar las personas por la prestación de servicios públicos, sin indicar expresamente el parámetro o el mecanismo de control objetivo que impida que la determinación del tributo quede a discreción de la autoridad encargada de la exacción, de tal forma que las y los contribuyentes usuarios del servicio referido conozcan con certeza las contraprestaciones que están obligados a pagar, máxime que no puede considerarse que el establecimiento de derechos por servicios de prestados por el aludido organismo se consideren de alta especificidad técnica que ameriten la delegación aludida.

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 las personas usuarias

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. (...).”

de dicho servicio no tendrán la certeza de a qué atenerse respecto de los cobros que, en el momento de causación, realice la autoridad municipal.

Por lo expuesto, se concluye que la inconstitucionalidad denunciada es evidente, pues los artículos 110, 111 y 112 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2024 contravienen el derecho humano de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria, por lo que se solicita a ese Alto Tribunal Constitucional declare su invalidez.

CUARTO. El artículo 121, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2024, establece cuotas injustificadas por la certificación de información pública solicitada.

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 argumentará que la norma controvertida de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2024, puntualizada en el inciso d) del apartado III del presente escrito, transgrede el derecho humano de acceso a la información y el principio de gratuidad que rige a dicha prerrogativa fundamental.

Para llegar a tal conclusión, 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 en la materia.

Luego, se desarrollan las razones por las cuales se estima que la norma que establece el pago de un derecho por la certificación de la información solicitada transgrede el principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que la cuota prevista no se justifica objetivamente en razón del costo de los materiales empleados para su reproducción en dicha modalidad, por lo que contraviene el orden constitucional.

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).³⁶

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).³⁷

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).³⁸

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).³⁹

³⁶ 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."

³⁷ *Ídem.*

³⁸ *Ídem.*

³⁹ *Ídem.*

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

1. Toda 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 Humanos⁴⁰ ha establecido lo siguiente:

⁴⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

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

El citado Tribunal Interamericano 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.⁴¹

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.⁴²

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

⁴¹ *Ídem.*

⁴² 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."

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 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.

B. Inconstitucionalidad del precepto cuestionado.

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 inconstitucional la norma de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco cuestionada, que contempla tarifas injustificadas por la certificación de la información solicitada.

A efecto de demostrar la anterior premisa, de forma preliminar se transcribe la disposición normativa combatida:

“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, así como proveer documentos o expedientes de procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio y/o investigaciones administrativas:

a) (...)

b) Hoja certificada: \$23.00

(...)”

Del texto transcrito se aprecia que el Congreso de Jalisco instauró que, por la entrega de información solicitada en copias certificadas, por cada hoja, las personas solicitantes deberán cubrir la cantidad de \$23.00 pesos, por lo que, a consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dicha cuota es contraria al principio de gratuidad que rige el derecho humano de acceso a la información pública.

En efecto, de un ejercicio de contraste entre lo dispuesto por la Constitución Federal, en relación con el principio que rige el derecho de acceso a la información y lo que se infiere el artículo impugnado, se colige que su contenido normativo **se aleja 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; por ende, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información.

En otras palabras, por regla general el ejercicio del derecho de acceso a la información pública 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 de Jalisco 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.⁴³

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 las y los

⁴³ Véanse las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver: la acción de inconstitucionalidad 13/2018, en sesión del 06 de diciembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 03 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2019, en sesión del 05 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2019, resuelta en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, entre otras.

servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.⁴⁴

En esa virtud, los materiales que adquiriera el municipio 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.⁴⁵

Adicionalmente, debe mencionarse que tal como lo ha sustentado ese Alto Tribunal Constitucional, 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.

No debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sostiene en el ya mencionado principio de gratuidad, así como en el hecho de que los costos de reproducción, envío o certificación se sustenten en una base objetiva y razonable. De ahí que **el legislador tiene, al prever alguna tarifa o cuota, la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción.**⁴⁶

Conforme a lo anterior, y en atención a lo dispuesto por el precepto reclamado, el Congreso local estableció una cuota 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.

Lo anterior, porque de la revisión del dictamen correspondiente tampoco se encontró razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para

⁴⁴ *Ibidem*, p. 63.

⁴⁵ *Ídem*.

⁴⁶ 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.

determinar las cuotas a pagar por la certificación de la información solicitada por las personas que habitan en el municipio implicado.

Es decir, de la revisión de la iniciativa y dictamen de la norma impugnada no se advirtió que obre constancia alguna que refiera a la metodología empleada para definir la cuota; tampoco, de los costos de los materiales empleados para la prestación del servicio derivado de solicitudes de acceso a la información, por lo que no es posible concluir que la tarifa prevista en el precepto reclamado sea razonable y justificada.

Por ende, para que la cuota prevista en la norma impugnada sea acorde con el parámetro de constitucionalidad expuesto anteriormente, el Congreso local debió puntualizar en el dictamen correspondiente y de forma explícita los costos y, en general, la metodología que le permitió arribar a la misma, como pudiera ser –por ejemplo– señalando el valor comercial de las hojas de papel, de la tinta, entre otros, circunstancia que, como ya se señaló, no aconteció.

En ese sentido, se advierte que la tarifa prevista en la disposición normativa controvertida carece de una base objetiva y razonable que se ajuste al parámetro de regularidad constitucional en materia de acceso a la información pública.

Consecuentemente, el cobro por certificaciones previsto en el precepto cuestionado es injustificado, pues aunque el servicio que proporciona el Ayuntamiento de Zapopan no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la certificación respectiva de la persona funcionaria pública autorizada, constituye una relación que no es ni puede ser de derecho privado de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para el Estado**, sino que **debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**⁴⁷.

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 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**

⁴⁷ 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.

con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos⁴⁸.

Por ende, el Congreso de Jalisco tiene la obligación de hacer explícitos los costos y en general la metodología que le permitió arribar a la tarifa 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 dicha cuota se fijó de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos⁴⁹.

En ese tenor, recaía en la legislatura local la carga de demostrar que el cobro previsto en la norma controvertida por la certificación de la información pública atiende únicamente a la modalidad de reproducción solicitada, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.⁵⁰

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 sólo puede significar que la cuota establecida se determinó de forma arbitraria sin contemplar el costo real de los materiales empleados en la reproducción de la información, por lo que la norma combatida transgrede el principio de gratuidad de acceso a la información pública contenido en el artículo 6° de la Constitución Federal, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

Por todo lo anterior, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare la invalidez del artículo 121, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2024, ya que no se justifica el cobro por la certificación de la información pública solicitada, pues no se ajustan al parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.⁵¹

⁴⁸ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 74.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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.

⁵¹ Así lo ha resuelto en diversos precedentes ese Máximo Tribunal Constitucional, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 104/2020 y 93/2020.

Además, es importante mencionar que el dispositivo controvertido tiene 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 la norma termina 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 del artículo 121, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el ejercicio fiscal del año 2024, al ser contrario al derecho de acceso a la información pública, así como al principio de gratuidad que rige al derecho fundamental multirreferido, con base a los criterios sostenidos en los precedentes señalados.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, por lo 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 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).
2. Copia simple del medio oficial en el que consta la publicación de las normas impugnadas (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

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

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

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

TERCERO. Tener por 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 inconveniencia 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
Defendemos al Pueblo

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

CVA