

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

**Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones de veinticuatro leyes de ingresos municipales para el ejercicio fiscal 2020, todas del Estado de Tamaulipas, publicadas el 25 de diciembre de 2019 en el Periódico Oficial del Gobierno de la citada entidad federativa.

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

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

Índice.

I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas. ....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron. ....	3
a) Alumbrado Público. ....	3
b) Cobros injustificados por acceso a la información: ....	4
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados: .....	6
V. Derechos fundamentales que se estiman violados. ....	6
VI. Competencia. ....	6
VII. Oportunidad en la promoción.....	6
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad. ....	7
IX. Introducción.....	8
X. Conceptos de invalidez. ....	8
PRIMERO.....	8
A. Naturaleza y características de las contribuciones. ....	9
B. Proporcionalidad tributaria. ....	12
C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas. ....	15
SEGUNDO. ....	19
A. Marco jurídico del derecho de acceso a la información.....	20
B. Consideraciones preliminares de las normas impugnadas. ....	25
C. Búsqueda de información ....	27
D. Cobros excesivos e injustificados por la reproducción de la información solicitada.....	29
E. Vulneración al principio de seguridad jurídica.....	33
F. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria.....	35
XI. Cuestiones relativas a los efectos. ....	38
Anexos.....	39

A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

**I. Nombre y firma de la promovente.**

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.**

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.

B. Gobernador del Estado de Tamaulipas.

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

**a) Alumbrado Público.**

1. Artículo 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Antiguo Morelos, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
2. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Madero, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
3. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Mante, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
4. Artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Farías, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
5. Artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mainero, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
6. Artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Matamoros, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
7. Artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Miquihuana, Tamaulipas, para el Ejercicio fiscal del año 2020.
8. Artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ocampo, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.

**b) Cobros injustificados por acceso a la información:**

1. Artículos 21, fracción II, letra A, en la porción normativa "*copias certificadas, búsqueda*", y 25, fracción VI, en la porción normativa "*búsqueda*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Abasolo, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
2. Artículos 21, fracción II, letra A, en la porción normativa "*copias certificadas, búsqueda*", y 25, fracciones VI, en la porción normativa "*búsqueda*", y XVI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Aldama, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
3. Artículos 21, fracción II, letra A, en la porción normativa "*copias certificadas, búsqueda*", y 26, fracción VIII, en la porción normativa "*búsqueda*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Altamira, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
4. Artículos 13, fracción I, en la porción normativa "*copias certificadas, búsqueda*", y 15, fracción I, en la porción normativa "*búsqueda de documentos del archivo municipal*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Antiguo Morelos, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
5. Artículos 21, fracción II, letra A, en la porción normativa "*copias certificadas, búsqueda*", y 25, fracciones VI, en la porción normativa "*búsqueda*", y XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Burgos, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
6. Artículo 13, fracción I, en la porción normativa "*copias certificadas, búsqueda*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Bustamante, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
7. Artículo 21, fracción II, letra A, en la porción normativa "*copias certificadas, búsqueda*", y 25, fracciones II, en la porción normativa "*búsqueda*", y IV, en la porción normativa "*búsqueda de documentos del Archivo Municipal*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Camargo, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
8. Artículo 21, fracción II, letra A, en la porción normativa "*copias certificadas, búsqueda*", y 25, fracciones VI, en la porción normativa "*búsqueda*", y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Casas, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
9. Artículo 20, inciso B), fracciones I, en la porción normativa "*copias certificadas, búsqueda*", y XI, incisos b) y c), y 25, fracciones I, en la porción normativa "*Búsqueda de documentos del archivo municipal*", IX y XIII, en la porción

- normativa *“búsqueda”*, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Madero, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
10. Artículo 21, fracción II, letra A, en la porción normativa *“copias certificadas, búsqueda”*, y 25, primer párrafo, en la porción normativa *“búsqueda”*, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cruillas, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
  11. Artículo 20, fracción II, letra A, en la porción normativa *“copias certificadas, búsqueda”*, y 24, primer párrafo, en la porción normativa *“búsqueda”*, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Mante, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
  12. Artículo 12, fracción I, en la porción normativa *“copias certificadas, búsqueda”* y 13, en la porción normativa *“búsqueda”*, de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Farías, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
  13. Artículo 20, inciso a), fracción I, en la porción normativa *“Búsqueda de documentos del archivo municipal”*, de la Ley de Ingresos del Municipio de González, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
  14. Artículo 13, fracción I, en la porción normativa *“copias certificadas, búsqueda”*, de la Ley de Ingresos del Municipio de Güémez, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
  15. Artículo 21, fracción II, letra A, en la porción normativa *“copias certificadas, búsqueda”*, y 25, fracciones VI, en la porción normativa *“Búsqueda”*, y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
  16. Artículo 21, fracción II, letra A, en la porción normativa *“copias certificadas, búsqueda”*, y 25, fracción VI, en la porción normativa *“Búsqueda”*, y XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Hidalgo, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
  17. Artículo 13, fracción I, en la porción normativa *“copias certificadas, búsqueda”*, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jaumave, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
  18. Artículo 21, fracción II, letra A, en la porción normativa *“copias certificadas, búsqueda”*, y 25, en las fracciones VI, en la porción normativa *“búsqueda”*, y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.
  19. Artículo 19, fracción I, en la porción normativa *“copias certificadas, búsqueda”*, y 20, en la porción normativa *“búsqueda”*, de la Ley de Ingresos del Municipio de Llera, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.

20. Artículo 15, fracción I, en la porción normativa “*copias certificadas, búsqueda*”, y 16, en la porción normativa “*búsqueda*”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mainero, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020.

Dichos ordenamientos legislativos fueron publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tamaulipas el día 25 de diciembre de 2019.

**IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:**

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

**V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

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

**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 Tamaulipas el 25 de diciembre de 2019, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 26 de diciembre de ese mismo año al viernes 24 de enero de 2020. Por tanto, al promoverse el día de hoy, la acción es oportuna.

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

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

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en 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. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI<sup>2</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

---

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

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

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

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

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

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

## **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.

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.** Las normas impugnadas precisadas en el inciso a) del apartado III del presente escrito, establecen tarifas mediante las cuales se causarán y pagarán los derechos por el servicio de alumbrado público, tomando en consideración la ubicación de los predios de los propietarios o poseedores que sean sujetos activos en relación con su distancia con la vía pública.

Lo anterior significa que, para fijar la cuota respectiva, el legislador tomó en consideración elementos ajenos al costo real de ese servicio, lo cual se traduce en

**una vulneración al principio de proporcionalidad en las contribuciones reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

El presente argumento se estructura con un primer apartado en el que se exponen las características de las contribuciones en el Estado mexicano. Asimismo, se esboza el desarrollo jurisprudencial del principio de proporcionalidad tributaria. Finalmente. Se esgrimen las razones por las que este Organismo Nacional considera que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales.

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

En el caso concreto mexicano, la Norma Fundamental regula en el artículo 31, fracción IV, los principios que deben regir las contribuciones, a efecto de garantizar límites al poder público frente a los derechos del gobernado.

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

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

Con base en las características enlistadas, las contribuciones o tributos se entienden como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos

generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.<sup>3</sup>

Ahora bien, las contribuciones previstas en el texto constitucional pueden ser de distinta naturaleza, atendiendo a su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, 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.

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.

---

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

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

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

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

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

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

Asimismo, la exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de los tributos, pues de lo contrario existirá imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula.

## **B. Proporcionalidad tributaria.**

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

Bajo esa línea, el principio de proporcionalidad tributaria constituye un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que, 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, constituyen al poder público.

En ese tenor, el citado principio de proporcionalidad tributaria entraña una garantía de las personas por virtud del cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, respetando los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones, y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas, es decir, un derecho por el que sólo las autoridades constitucionalmente habilitadas para imponer los tributos, y por el cual las personas no serán llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales, correlativo al deber del legislador de respetar este límite. Es decir, el principio de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado.<sup>4</sup>

Dicha máxima constitucional, busca resguardar la capacidad contributiva del causante impone la necesidad de aportar al sostenimiento del gasto público y que 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.

---

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

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido los elementos esenciales sobre los que descansa el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV constitucional, <sup>5</sup> en la tesis aislada P. XXXV/2010, del Pleno de ese Alto Tribunal, Novena Época, materia administrativa constitucional, Novena época, p. 243, que a continuación se transcribe:

**PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. PARA QUE UN TRIBUTO RESPETE ESTE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL SE REQUIERE QUE EXISTA CONGRUENCIA ENTRE EL GRAVAMEN Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS SUJETOS, QUE ÉSTA ENCUENTRE RELACIÓN DIRECTA CON EL OBJETO GRAVADO Y QUE EL HECHO IMPONIBLE Y LA BASE GRAVABLE SE RELACIONEN ESTRECHAMENTE.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido varios criterios sobre el aludido principio tributario derivado de la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que conviene considerar al analizar si una contribución lo respeta: I. Originalmente no se reconocía en el citado precepto constitucional una verdadera garantía hacia los gobernados, sino sólo la facultad potestativa del Estado relativa a su economía financiera; II. Posteriormente, se aceptó que el Poder Judicial de la Federación estudiara si una ley transgredía dicho numeral considerando que aunque no se encontrara dentro del capítulo relativo a las garantías individuales, su lesión violaba, en vía de consecuencia, los artículos 14 y 16 constitucionales; III. Después, se reconoció que aquel numeral contempla una verdadera garantía hacia los gobernados cuya violación era reparable mediante el juicio de garantías considerando lo exorbitante y ruinoso de una contribución; IV. Ulteriormente, se aceptó que la proporcionalidad es un concepto distinto a lo exorbitante y ruinoso estableciendo que su naturaleza radica en que los sujetos pasivos contribuyan a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que quienes tengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. Conforme a estas bases se desarrolló el ámbito de aplicación o alcance del principio de proporcionalidad a cada uno de los elementos de los tributos directos: i) Referido a la tasa o tarifa, se consideró que el pago de los tributos en proporción a la riqueza gravada puede conseguirse no sólo mediante parámetros progresivos, sino igualmente con porcentajes fijos; ii) En relación con los sujetos, se estableció que las contribuciones deben estar en función de su verdadera capacidad, es decir, existir congruencia entre el gravamen y su capacidad contributiva, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al gasto público; iii) Por cuanto se refiere a la base, tomando en cuenta que todos los presupuestos de hecho de los impuestos deben tener una naturaleza económica y que las consecuencias tributarias son medidas en función de la respectiva manifestación de riqueza gravada, siendo necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto; y iv) Finalmente, por lo que se refiere al objeto, se estableció que para evaluar la capacidad contributiva del causante, ésta debía estar en relación directa con el objeto gravado. Acorde con lo anterior, se concluye que un tributo directo respeta el principio de proporcionalidad tributaria, cuando exista congruencia entre el gravamen y la capacidad contributiva de los sujetos, que ésta encuentre relación directa con el objeto gravado y que el hecho imponible y la base gravable tengan igualmente una

---

<sup>5</sup> Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día diecinueve de septiembre de dos mil once, al resolver el Amparo en revisión 2237/2009, p. 107.

*sensata correspondencia, pues de no colmarse alguno de estos parámetros aquél será inconstitucional.*<sup>6</sup>

Como se desprende de lo anterior, 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.<sup>7</sup>

Ahora bien, el Tribunal Pleno de ese Alto Tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos,<sup>8</sup> puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros, por lo que reclama un concepto adecuado de proporcionalidad y equidad.

Toda vez que por derecho se entiende referido a aquéllas contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como **precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo** y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten, el principio de proporcionalidad en materia de las contribuciones, la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta **el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.**<sup>9</sup>

De tal suerte que, al tratarse de derechos debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; así, 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**

---

<sup>6</sup> Tesis P. XXXV/2010, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, agosto de 2010, p. 243.

<sup>7</sup> Véase la tesis de jurisprudencia con número de registro 232197, del Pleno de ese Máximo Tribunal, Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Primera Parte, pág. 144, del rubro: "IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.

<sup>8</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, pág. 41, rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."

<sup>9</sup> *Ídem.*

**públicos se organizan en función del interés general** y sólo secundariamente en el de los particulares.<sup>10</sup>

### **C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.**

De forma previa, conviene referir que el alumbrado público constituye un servicio que presta el Estado, consiste en proveer la iluminación artificial mínima necesaria en los espacios públicos y vialidades, para contribuir a la seguridad de peatones y vehículos.

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

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

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

Una vez expuesto lo anterior, debe analizarse la regularidad de las normas impugnadas al estimarse que con contrarias al orden constitucional.

---

<sup>10</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 3/98, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Administrativa-Constitucional, publicada en el semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 54, de rubro: “DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.”

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

A juicio de esta Comisión Nacional, las leyes de ingresos de los municipios de Antiguo Morelos, Ciudad Madero, El Mante, Gómez Farías, Mainero, Matamoros, Miquihuana y Ocampo, para el ejercicio fiscal 2020, todas del Estado de Tamaulipas, que establecen un cobro por el servicio de alumbrado público, pero cuya base gravable se determina, por una parte, por la ubicación de los predios respecto de la distancia que guardan respecto de la vía pública, por lo que vulneran el principio de proporcionalidad tributaria.

A efecto de exponer la inconstitucionalidad alegada, resulta oportuno referir, de forma general, lo que disponen las normas que se tildan de inconstitucionales:

- Indican que las personas físicas o morales propietarias o poseedoras de predios ubicados en las zonas urbanas del Municipio, están obligadas a contribuir para el sostenimiento del servicio de alumbrado público.
- Que el costo total del servicio de alumbrado público se distribuirá entre los propietarios y poseedores de los predios urbanos.
- Que se entenderá por costo total del servicio el que resulte de **sumar los costos de energía eléctrica destinados a la prestación del servicio de alumbrado público**, la instalación y reposición de lámparas, al mantenimiento de líneas eléctricas y postes y los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación del servicio, del año inmediato anterior, de conformidad con la cuenta pública respectiva.
- La determinación del crédito fiscal de cada contribuyente se calculará **multiplicando los metros de frente a la vía pública de cada predio, por el coeficiente que resulte de dividir el costo global del servicio entre el total de metros de frente a la vía pública de todos los predios.**
- Para ello, la autoridad podrá considerar la información catastral que obra en sus archivos.

Como se puede apreciar, las normas controvertidas determinan que el pago del servicio de alumbrado público incumbe pagarlo a todas las personas que sean propietarias o poseedoras de predios en zonas urbanas del municipio. Para determinar el monto, estableció una fórmula que consiste en sumar todos los costos que se produzcan por la prestación del mencionado servicio, erogados por el

municipio, cantidad que se dividirá entre el total de metros de frente a la vía pública **de todos los predios**. Una vez que se tenga ese producto, para individualizar el pago correspondiente de cada contribuyente, se multiplicará por los metros de frente a la vía pública del predio de que se trate.

En ese sentido, el legislador consideró como elementos determinantes de la contribución, además del costo total del servicio, los metros que tenga cada propiedad en particular en relación con la vía pública, circunstancia que en nada tiene que ver con el beneficio del servicio de alumbrado prestado por los municipios.

Es decir, el legislador de Tamaulipas estableció que un elemento en la base gravable del derecho por alumbrado público serán los metros de frente del predio o inmueble en relación con la vía pública.

En otras palabras, la legislatura local previó el cobro por este derecho en razón a un aparente mayor beneficio por la simple ubicación, perdiendo de vista que el objeto del servicio de mérito **no es beneficiar a una persona en particular**, sino a toda la población y transeúntes en los territorios de los municipios ya antes mencionados.

Así, los preceptos de los ordenamientos citados, establecen una contribución por la prestación de un servicio público para los habitantes de diversos municipios -a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho- cuyo objeto o hecho imponible lo constituye el servicio de alumbrado público; sin embargo, su base gravable la determina el mayor o menor beneficio que obtengan los contribuyentes en razón de los metros de frente respecto a la vía pública, lo que transgrede el principio de proporcionalidad tributaria.

Acorde a lo anterior, es necesario traer a colación lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 28/2019, promovida por este Organismo Nacional en contra de diversos artículos de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019, en donde ese Alto Tribunal declaró la inconstitucionalidad de normas de contenido similar a las ahora impugnadas, pues preveían un cobro por el derecho de alumbrado público. En el asunto en mención, además de que el legislador no sólo gravó el consumo de energía eléctrica siendo incompetente para ello, también resolvió que el cobro de este derecho se fijó teniendo en cuenta el tamaño, ubicación y destino del predio que se consideró beneficiado, lo cual **no atendía a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos**

**ni al costo del servicio**, por lo que no cumplió con el contenido de los principios de justicia tributaria.

Por tanto, en el caso que nos ocupa y dada la similitud con el citado precedente, ya que el legislador de Tamaulipas consideró como elemento determinante para el establecimiento de la cuota del derecho la ubicación del predio, esto es, los metros que tiene de distancia con la vía pública, ello necesariamente se traduce en la desproporcionalidad de la cuota, puesto que no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el municipio.

Si bien es cierto que el legislador incluyó en la base de la contribución el costo total erogado por el servicio de alumbrado público, la individualización en cuanto al monto de ese derecho se diferenciará entre cada contribuyente en razón de la diferencia de los metros de distancia que tenga un predio con la vía pública, ocasionando un pago inequitativo y diferenciado para cada una de los gobernados obligados a cubrir ese derecho.

Dicha situación es incongruente con la naturaleza misma del servicio de alumbrado público, el cual como se dijo al inicio del presente concepto, busca beneficiar a toda la comunidad en su conjunto, y no a personas particulares. Por lo tanto, como lo ha sostenido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que los derechos por servicios respeten los principios tributarios de proporcionalidad y equidad es necesario que la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de dicho tributo tenga en cuenta el costo que para el Estado representa prestar el servicio de que se trate y, además, que las cuotas que se prevean sean fijas e iguales para todos los que reciben servicios análogos.

Ello, porque el cobro de derechos por alumbrado público solamente puede establecerse en función al costo que genera la prestación del servicio, no así de manera diferenciada respecto de los metros de distancia de cada predio con la vía pública, ya que se trata de un beneficio de toda la comunidad y no de sujetos particulares.

Por lo tanto, ya que las normas controvertidas establecen la obligación de pagar el servicio de alumbrado público a través de una tasa que fija tomando en consideración elementos ajenos al costo real erogado por el municipio, resulta contrario al principio de proporcionalidad en las contribuciones.

Consecuentemente, debe concluirse que la contribución establecida en las normas impugnadas, efectivamente vulneran el principio de proporcionalidad de los

tributos, puesto que la autoridad legislativa que impone la contribución, atendiendo a la ubicación de los predios de los sujetos pasivos, y no así el costo que le causa a los municipios la prestación de tal servicio.

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

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

**SEGUNDO. Las disposiciones normativas impugnadas que se indican en el inciso b) del apartado III del presente curso, contenidas en diversas leyes de ingresos municipales del estado de Tamaulipas, para el ejercicio fiscal del año 2020, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la búsqueda de información y por la reproducción de información pública en copias simples.**

**Por lo tanto, vulneran el derecho de acceso a la información, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información y proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en los artículos 6º, apartado A, fracción III, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas de las Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020, transgreden los derechos humanos de acceso a la información, a la seguridad jurídica, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información, de legalidad y de proporcionalidad tributaria.

Para llegar a tales conclusiones, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho de acceso a la información y del principio de gratuidad, a la luz de los estándares nacionales e internacionales.

Luego, se enunciarán los argumentos por los cuales se estima que las disposiciones combatidas, al establecer el pago de un derecho por la búsqueda de información y la reproducción de la información en copias simples, y en un caso, la entregada en disco compactos, así como la expedición de copias certificadas, se traducen en una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública,

toda vez que las cuotas previstas son excesivas, desproporcionadas e injustificadas, por lo tanto, transgreden el principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información.

De igual modo, se abundará en lo concerniente a la vulneración del derecho de seguridad jurídica y del principio de proporcionalidad en que incurren algunas de las normas impugnadas por permitir un amplio margen de decisión a favor de la autoridad municipal por el cobro de copias simples.

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

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

Para abordar el presente concepto de invalidez es necesario referirnos, en primer término, al alcance del derecho a la información, consagrado en el artículo 6 constitucional. Sobre esta disposición, el Tribunal Constitucional del país ha desarrollado que dicho derecho comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).<sup>12</sup>

En cuanto al derecho de informar, se refiere a la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).<sup>13</sup>

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

---

<sup>12</sup> Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2018, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, así como la tesis aislada 2a. LXXXV/2016 (10a.), publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Libro 34, septiembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, página 839, de rubro siguiente: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL."

<sup>13</sup> Ídem.

instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).<sup>14</sup>

Finalmente, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y, por otro lado, también exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).<sup>15</sup>

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

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

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

---

<sup>14</sup> *Ídem.*

<sup>15</sup> *Ídem.*

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

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>16</sup> ha establecido lo siguiente:

1. Se trata de un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista legítima restricción.
2. Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción.
3. El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades.
4. La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones.
5. Los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar la información.
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.

---

<sup>16</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

7. Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.

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

Así, la información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. La Corte Interamericana ha concluido que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible.<sup>17</sup>

Ahora bien, también es importante destacar que tanto esa Suprema Corte de Justicia como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han sido enfáticas en establecer la doble vertiente del derecho de acceso a la información: por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.<sup>18</sup>

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

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

---

<sup>17</sup> *Ídem*.

<sup>18</sup> Jurisprudencia P./J. 54/2008, Novena Época, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, página 743, de junio de 2008, Materia Constitucional, que es del rubro siguiente: “ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”

que el ejercicio de esta prerrogativa debe realizarse sin entregar a cambio contraprestación alguna, salvo el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción, cuando en su caso sea procedente, justificado y proporcional.

Precisamente, en las discusiones que dieron origen a la reforma y adiciones al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 2007, se advierte que el Constituyente Permanente determinó consagrar la gratuidad en el derecho de acceso a la información, en la fracción III del referido numeral en el ejercicio del derecho de acceso a la información, lo que significa que el hecho de proporcionar información a los particulares no generará costo alguno para éstos.

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

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

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

En conclusión, el Máximo Tribunal del país ha resuelto que lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la

reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos. Para ello debe analizarse si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

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

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

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

#### **B. Consideraciones preliminares de las normas impugnadas.**

Esta Comisión Nacional advierte que, si bien las normas controvertidas que prevén cobros por la búsqueda de documentos, copias simples y certificadas no se encuentran expresa y limitativamente referidas a la materia de acceso a la información, se estima que también resultan aplicables para aquellos casos en los que las autoridades entreguen información y hagan una búsqueda ante la solicitud de cualquier persona en ejercicio de su derecho humano.

Para corroborar lo anterior, es necesario hacer una revisión de la legislación vigente del estado de Tamaulipas sobre la materia relativa, que nos permitirá concluir que esas tarifas efectivamente serán aplicadas en los municipios cuando se proporcione información a los particulares que así lo requieran.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, ordenamiento local que tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, en consonancia con la Constitución Federal y la Ley General relativa, establece que el ejercicio de ese derecho **es gratuito y sólo**

**podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.<sup>19</sup>**

Dicho principio también se encuentra en el diverso 156, el cual reitera que el ejercicio del derecho de acceso a la información será gratuito, no obstante, se cobrará por la reproducción de la información en los siguientes casos:

- El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información.
- El costo de su envío, en su caso.
- La certificación de documentos, cuando proceda.<sup>20</sup>

Ahora bien, dicha legislación contempla en su artículo 157 que los costos anteriormente mencionados estarán **contemplados en las tarifas de derechos de las Leyes de Ingresos del Estado y de los municipios**, para el ejercicio fiscal que corresponda, debiendo publicarse en los portales de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos **permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información.**

Como se aprecia, el mencionado cuerpo legal en materia de transparencia, por disposición expresa, indicó que serán las leyes de ingreso estatal y municipales las que determinen las tarifas o montos correspondientes a la reproducción de la información solicitada en diversos materiales.

Una vez esclarecido lo anterior, del análisis de las leyes de ingresos municipales impugnadas se desprende que las mismas prevén en el capítulo de “Derechos” los cobros que hará la autoridad municipal en todos los servicios que presta. No obstante, se observa que en tal apartado incluyó la “búsqueda”, “búsqueda en archivo municipal”, “copias simples” y “copias certificadas”, que, de acuerdo con lo previsto en las propias leyes, el cobro de ninguno de ellos podrá ser inferior a 1 UMA.

---

<sup>19</sup> “ARTÍCULO 16. 1. El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada. (...)”

<sup>20</sup> “ARTÍCULO 156.

1. El ejercicio del derecho de acceso a la información será gratuito. No obstante lo anterior, en caso de la reproducción de la información, el Sujeto Obligado cobrará:

I.- El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;

II.- El costo de su envío, en su caso; y

III.- La certificación de documentos, cuando proceda.

2. No se considerarán en los costos de reproducción, los ajustes razonables que se realicen a la información.

3. La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. La Unidad de Transparencia podrá exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante.”

De igual modo, se precia que el legislador no hizo alguna distinción, aclaración o previsión especial aplicable únicamente a los cobros por recuperación en materia de las solicitudes de transparencia que, de acuerdo con la ley relativa, como se precisó *supra*, debería ser determinado en ese tipo de leyes.

De tal suerte que, de manera general, el Congreso estatal estableció cobros por la búsqueda de documentos e información, así como la expedición de copias simples y certificadas que, si bien no se circunscriben únicamente a la materia de acceso a la información, resultarán aplicables también a esos rubros pues en dichos ordenamientos no existe ninguna otra disposición que establezca alguna otra tarifa, aunado a que los hechos a los que se refiere son exactamente los mismos que se realizarán al operar la ley de transparencia.

Ante tal circunstancia y también por la amplitud de la norma, ello conlleva a la posibilidad de que la autoridad municipal, con fundamento en esa ley, pueda requerir a los gobernados el pago de cuando menos una UMA por la simple búsqueda de información o bien, que solicite que se cubra el costo por la expedición de copias simples y certificadas cuyos montos oscilan entre el 20% de 1 UMA y 5 UMAS, lo cual a todas luces resulta excesivo.

Por lo anterior, se concluye que las normas impugnadas sí podrían constituir un obstáculo al derecho de acceso a la información y una transgresión al principio de gratuidad, pues es posible que las cuotas previstas en los ordenamientos impugnados sean exigidas por las autoridades cuando busquen documentos en sus archivos y reproduzcan información en copias, a los particulares que las soliciten.

### **C. Búsqueda de información**

Esta Comisión Nacional estima que los preceptos sometidos a estudio de ese Alto Tribunal Constitucional que gravan la búsqueda de los documentos requeridos por las personas peticionarias, transgreden el principio de gratuidad que rige al derecho de acceso a la información, tal como se demostrará en los siguientes argumentos.

Como se apuntó en el primer subapartado del presente concepto de invalidez, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por regla general, debe ser gratuito y excepcionalmente pueden realizarse cobros por los materiales utilizados en la reproducción de la información; del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

En esa medida, la exclusión del cobro por el ejercicio del derecho de acceso a la información responde a que el principio de gratuidad que rige la materia no permite un cobro *per se* por la solicitud de información, es decir, no puede cobrarse la búsqueda de información pues el citado principio exime de su cobro.<sup>21</sup>

Esta situación implica que la previsión de erogaciones únicamente puede responder a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que lleguen a utilizarse; en consecuencia, el legislador de Tamaulipas al establecer un costo por la simple búsqueda perdió de vista el principio y el derecho antes señalados.

Lo anterior, pues de una interpretación a los principios en materia de transparencia se obtiene que el de gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública está dirigido a los procedimientos a cargo de las autoridades estatales para la obtención de la información, por lo que no pueden aplicar cobros por esos procesos, sino, en todo caso, por los soportes en los que la información es entregada, tales como medios magnéticos, copias o mensajería.

Ese mismo sentido, ese Máximo Tribunal Constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad 5/2017<sup>22</sup>, al interpretar que el texto constitucional es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública es categórica, **sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto tenga que llevar a cabo el sujeto obligado.**

Contrario a lo anterior, el legislador estableció montos de 1 hasta 2 UMAS y en algunos otros casos de \$150.00 pesos por la búsqueda de documentos lo cual no resulta acorde al parámetro de regularidad constitucional, pues nuestro orden jurídico únicamente permite el establecimiento de cuotas por los materiales usados en su reproducción, por lo tanto, las normas contravienen el principio de gratuidad que rige el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Tal como se ha puntualizado, contrario al mandato constitucional el legislador local estableció un gravamen por la búsqueda en sí misma, teniendo como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues bajo las consideraciones del Congreso de la Unión, al expedir la Ley Reglamentaria del

---

<sup>21</sup> *Cfr.* Acción de inconstitucionalidad 20/2019, resuelta en sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de 10 votos, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, secretaria adjunta Brenda Montesinos Solano, p. 59.

<sup>22</sup> Acción de inconstitucionalidad 5/2017, resuelta en sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 28 de noviembre de 2017, por mayoría de nueve votos, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, secretaria Adriana Carmona Carmona, p. 26.

Artículo 6° de la Constitución Federal, que dio origen a Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se precisó que solo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas.<sup>23</sup>

En conclusión, debe declararse la invalidez de los preceptos impugnados puesto que son contrarios al artículo 6 de la Constitución Federal, ya que establecen un cobro por la búsqueda exhaustiva de información pública que no se encuentre disponible en el momento, no obstante que en materia de acceso a la información rige el principio de gratuidad conforme al que únicamente puede requerirse el pago correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

#### **D. Cobros excesivos e injustificados por la reproducción de la información solicitada.**

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

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

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

En otras palabras, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por regla general, debe ser gratuito y excepcionalmente pueden realizarse cobros por los

---

<sup>23</sup> Exposición de Motivos de la Cámara de Senadores sobre la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, p. 14.

materiales utilizados en la reproducción de la información, del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

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

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

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que para estudiar la validez de las disposiciones impugnadas que prevén cuotas por servicios prestado respecto del derecho de acceso a la información, debe determinar si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.<sup>24</sup>

Ello, pues conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí, que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.<sup>25</sup>

En tal sentido, los materiales que adquieran los municipios para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información pública deben hacerse a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento,

---

<sup>24</sup> Véanse las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver: la acción de inconstitucionalidad 13/2018, en sesión del 06 de diciembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 03 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Sala, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2019, en sesión del 05 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; la acción de inconstitucionalidad 13/2019, resuelta en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, entre otras.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 63.

oportunidad, entre otras. Además, la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.<sup>26</sup>

Además, como lo ha sustentado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tratarse de la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere una motivación reforzada por parte del legislador en que explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos, pues no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el ya mencionado principio de gratuidad, así como en el hecho de que los costos de reproducción, envío o certificación se sustenten en una base objetiva y razonable. De ahí que el legislador tiene, al prever alguna tarifa o cuota, la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción.<sup>27</sup>

Conforme a lo anterior, y en atención a lo dispuesto por las normas impugnadas, se fijó una cuota mínima 1 UMA hasta un máximo de 5 UMAS en algunas leyes por copias simples, y en un caso, del 20% del valor diario de la UMA, los cuales, a juicio de esta Comisión Nacional, no se encuentran justificados en razón del costo real de los materiales empleados para ello.

Lo anterior, toda vez que en las leyes combatidas no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador para determinar dichas cuotas, esto es, el precio de las hojas de papel, de la tinta para las impresiones y copias, entre otros.

Como ya se mencionó, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, cuando se trata del ejercicio del derecho de acceso a la información, debe regir por el principio de gratuidad, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso, y el de su certificación. Consecuentemente, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está grabando la información.

En esa virtud, recaía en el legislador local la carga de demostrar que el cobro que estableció en las leyes impugnadas por la información proporcionada a través de

---

<sup>26</sup> *Ídem*.

<sup>27</sup> Véase la sentencia a sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 49, 50 y 51.

diversos medios, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.<sup>28</sup>

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

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

Lo anterior, porque se reitera que el artículo 6° de la Norma Fundamental y el diverso 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del citado precepto constitucional disponen que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por regla general, debe ser gratuito y excepcionalmente pueden realizarse cobros por los materiales utilizados en la reproducción de la información; del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

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

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

---

<sup>28</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 27.

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

Ahora bien, se estima oportuno hacer una mención especial al artículo 20, inciso B), fracción XI, inciso b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Madero, Tamaulipas, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020, las cuales establecen los siguientes cobros:

- Por proporcionar información en documental o elementos técnicos, en atención a las solicitudes de información en cumplimiento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas: 20% del valor diario de la UMA.
- Por información en disco compacto, por cada uno: 60% del valor diario de la UMA.

Como se aprecia, por lo que hace al primer concepto, el legislador previó un costo de \$17.37 pesos (correspondiente al 20% del valor de la UMA) por proporcionar información relacionada a solicitudes de transparencia, mientras que previó una cuota de \$52.12 pesos (equivalente al 60% del valor de la UMA) cuando los documentos que se soliciten se entreguen en disco compacto.

Por lo tanto, al igual que el resto de las normas impugnadas, tales cantidades son a todas luces excesivas y desproporcionadas y no atienden al costo real de los materiales empleados para reproducir la información, por lo cual resultan inconstitucionales.

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

#### **E. Vulneración al principio de seguridad jurídica.**

Algunas de las disposiciones impugnadas prevén un cobro por copias simples, estableciendo una cuota de “1 hasta 2 UMAS” o en otros casos de “1 hasta 5 UMAS”, sin que se establezca en qué casos o bajo qué criterios, la autoridad cobrará cualquier

otra cantidad que se ubique entre el mínimo o máximo de tales cantidades, por lo cual, se estima que esas prescripciones normativas dejan en estado de inseguridad a las personas que soliciten información a las autoridades, y que además son contrarias al principio de legalidad en materia tributaria.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado que son violatorios del principio de legalidad tributaria aquellos conceptos confusos o indeterminables para definir los elementos de los impuestos, de ahí que el legislador no pueda prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, dado que con ello se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos y que se produzca el deber de pagar impuestos imprevisibles, o bien que se origine el cobro de impuestos a título particular o que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público.<sup>29</sup>

Bajo ese contexto, las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de diversos municipios de Tamaulipas, disponen que por el concepto de copias simples se cobran montos que van desde 1 UMA hasta 2 o 5 UMAS, de acuerdo con la ley de que se trate, lo cual deja un amplio margen a la autoridad para que decida qué monto requerir a las personas por ese concepto, siempre que se encuentre dentro de los mínimos y máximos previstos en la legislación correspondiente.

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

Al respecto, el Tribunal Constitucional del país ha interpretado en qué consiste el derecho de seguridad jurídica en materia tributaria, en el sentido de que todos los elementos esenciales de la contribución deberán estar definidos en la ley que la establezca y la regule para que **el sujeto obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras**.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 106/2006 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, octubre de 2006, p. 5, de rubro: "*LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO*".

<sup>30</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de

En congruencia, las disposiciones controvertidas vulneran el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad tributaria, toda vez que dejan al arbitrio de un órgano administrativo municipal el establecimiento del monto pagar por esos derechos.

Ello, en virtud de que la indeterminación en que incurren las normas controvertidas provoca incertidumbre pues las personas no tendrán certeza sobre la cantidad que deberán pagar cuando la información les sea entregada en copias simples, esto, que la autoridad podrá imponer el cada caso, la cantidad que estime pertinente siempre que no sobrepase los límites impuestos por la ley.

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

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

#### **F. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria.**

Adicionalmente a los argumentos anteriores, esta Comisión Nacional advierte que los preceptos impugnados vulneran el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones ya que establecen una tarifa por cada copia simple o certificada que sea entregada, cuyo costó variará de entre 1 y 5 UMAS.

Al respecto, el principio de proporcionalidad tributaria se constituye como un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Norma Suprema, que busca resguardar la capacidad contributiva del causante e impone la

---

la Federación y su Gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, p. 437, de rubro: "*SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.*"

necesidad de aportar al sostenimiento de los gastos públicos, en cumplimiento a la obligación establecida en el precepto referido.

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

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

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

1. El monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.
2. Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio. <sup>31</sup>

En este orden, para que las cuotas que se tengan que cubrir, en razón a derechos por servicios prestados por el Ente público, observen el principio de proporcionalidad

---

<sup>31</sup> Amparo en Revisión 682/2009, resuelto en sesión de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veinte de mayo de dos mil nueve, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, pp. 22-23.

de las contribuciones reconocido en la Norma Fundamental, es necesario que dicho cobro sea acorde al costo que representó para el Estado y que sean fijas e iguales para todas las personas que se beneficien por el mismo servicio, premisa que se sustenta con el siguiente criterio jurisprudencial sostenido en la tesis P./J. 3/98 por el Pleno de ese Alto Tribunal, que a la letra establece:

***“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.***

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

En tal virtud, al tratarse de derechos por la expedición de copias simples, el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de que la tarifa establecida entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

Así, ese Tribunal Pleno ha declarado la invalidez de disposiciones que prevén una cuota por copias certificadas, cuya tarifas, como en el caso en concreto, no resultan razonables en relación con el costo que en el mercado tiene una fotocopia y porque la cantidad que recibe el Estado por la certificación corresponde al costo de la firma del funcionario público, por lo que de admitir que se establezca una cuota por ello, sería como reconocer un precio a ese signo, que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley le impone al servidor público.

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

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

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

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

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los diversos municipios del estado de Tamaulipas, para el ejercicio fiscal 2020, publicadas en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa el 25 de diciembre de 2019, por lo que se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucionales los preceptos impugnados, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

### **Anexos**

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

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

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

2. Copia simple de los Periódicos Oficiales del Estado de Tamaulipas del 25 de diciembre de 2019, que contienen los decretos por los cuales se expedieron las leyes impugnadas. (Anexo dos).

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

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

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

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

**TERCERO.** Tener por designados como delegados y autorizados a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

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

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la porción normativa del artículo impugnado.

**SEXTO.** En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 24 de enero de 2020.

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

**CNDH**  
M É X I C O

**RFPS**