

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 quince leyes de ingresos municipales para el ejercicio fiscal 2020, todas del Estado de Guanajuato, publicadas el 27 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) Cobros excesivos y desproporcionados por acceso a la información:	3
b) Violación al principio de legalidad en materia tributaria relacionado con la época de pago del servicio de alumbrado público.	4
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados:	5
VI. Competencia:	5
VII. Oportunidad en la promoción:	5
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad:	6
IX. Introducción:	6
X. Conceptos de invalidez:	7
PRIMERO:	7
A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información pública y el principio de gratuidad que lo rige:	8
B. Cobros injustificados por la reproducción de la información solicitada:	13
C. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria:	19
SEGUNDO:	21
A. Marco constitucional aplicable:	25
B. Generalidades de las contribuciones y naturaleza del derecho por el servicio de alumbrado público:	28
C. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados:	33
XI. Cuestiones relativas a los efectos:	34
A N E X O S	35

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 Guanajuato.
- B. Gobernador del Estado de Guanajuato.

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

a) Cobros excesivos y desproporcionados por acceso a la información.

1. Artículo 29, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Abasolo, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.
2. Artículo 30, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Acámbaro, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.
3. Artículo 32, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Apaseo el Alto, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.
4. Artículo 25, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Ocampo, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.
5. Artículo 30, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Pueblo Nuevo, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.
6. Artículo 26, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Romita, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.
7. Artículo 32, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Salamanca, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.
8. Artículo 29, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos para el Municipio de San Diego de la Unión, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.
9. Artículo 27, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos para el Municipio de Uriangato, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.
10. Artículo 31, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Victoria, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.
11. Artículo 25, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Xichú, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.

b) Violación al principio de legalidad en materia tributaria relacionado con la época de pago del servicio de alumbrado público.

1. Artículo 15, último párrafo, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Abasolo, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.
2. Artículo 33, último párrafo, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Acámbaro, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.
3. Artículo 33, último párrafo, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Apaseo el Alto, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.
4. Artículo 19, último párrafo, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Atarjea, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.
5. Artículo 15, último párrafo, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Ocampo, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.
6. Artículo 31, último párrafo, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Pueblo Nuevo, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.
7. Artículo 33, último párrafo, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Purísima del Rincón, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.
8. Artículo 32, último párrafo, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Romita, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.
9. Artículo 36, último párrafo, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Salamanca, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.
10. Artículo 32, último párrafo, de la Ley de Ingresos para el Municipio de San Felipe, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.
11. Artículo 34, último párrafo, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Salvatierra, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.
12. Artículo 31, último párrafo, de la Ley de Ingresos para el Municipio de San Diego de la Unión, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.
13. Artículo 15, último párrafo, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Victoria, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.
14. Artículo 13, último párrafo, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Xichú, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.

Dichos ordenamientos legislativos fueron publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el día 27 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 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de acceso a la información.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información.
- Principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria.

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 órgano de Gobierno del Estado de Guanajuato el 27 de diciembre de 2019, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del sábado 28 de diciembre de ese mismo año al domingo 26 de enero de 2020. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer día hábil siguiente, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

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

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

IX. Introducción.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los artículos impugnados que se señalan en el inciso a) del apartado III de la presente demanda, contenidos en diversas leyes de ingresos municipales del estado de Guanajuato, para el ejercicio fiscal del año 2020, prevén cobros injustificados por la reproducción de información pública.

Además, establecen cobros injustificadamente diferenciados por copias e impresiones, aunque se trate de los mismos materiales empleados para su reproducción.

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

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios de Abasolo, Acámbaro, Apaseo el Alto, Ocampo, Pueblo Nuevo, Romita, Salamanca, San Diego de la Unión, Uriangato, Victoria y Xichú, todos del Estado de Guanajuato, 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 reproducción de copias impresas de los documentos solicitados, se traducen en una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que las cuotas previstas no se justifican mediante bases objetivas del costo de los materiales empleados.

Además, se expone que la distinción entre tarifas por la copia simple o la copia impresa carece de justificación, ya que esencialmente se utilizan los mismos materiales para su reproducción.

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

A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información pública y el principio de gratuidad que lo rige.

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. El Tribunal Constitucional del país ha señalado 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).³

³ 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,

Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).⁴

Por otra parte, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).⁵

Finalmente, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y, en otro sentido, también exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).⁶

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.

Libro 34, septiembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, página 839, de rubro siguiente: **"DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL."**

⁴ Ídem.

⁵ Ídem.

⁶ Ídem.

2. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.

3. Para la efectiva tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

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

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

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁷ 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

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades.

4. La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones.

5. Los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar la información.

6. Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.

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

El citado Tribunal Interamericano ha estipulado expresamente 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, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. La Corte Interamericana ha concluido que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible.⁸

En esa tesitura, 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

⁸ *Ídem*.

otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.⁹

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

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

Precisamente, en las discusiones que dieron origen a la reforma y adiciones al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 2007, se advierte que el Constituyente Permanente determinó consagrar la gratuidad en el derecho de acceso a la información, en la fracción III del referido numeral 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.

⁹ Jurisprudencia P./J. 54/2008, Novena Época, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, página 743, de junio de 2008, Materia Constitucional, que es del rubro siguiente: ***“ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”***

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

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

En conclusión, el Máximo Tribunal del país ha resuelto que lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos. Para ello debe analizarse si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

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

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

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

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

Una vez que se ha expuesto el contenido del derecho de acceso a la información, de conformidad con los parámetros nacional e internacionales en la materia, a continuación se expondrán los motivos por los que se estiman inconstitucionales los preceptos a los que se ha hecho referencia de las leyes de ingresos de los municipios de Abasolo, Acámbaro, Apaseo el Alto, Ocampo, Pueblo Nuevo, Romita, Salamanca,

San Diego de la Unión, Uriangato, Victoria y Xichú, todas del Estado de Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020, que contemplan cobros injustificados por la reproducción de información.

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

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

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

Para entrar en estudio de las normas impugnadas, a continuación, se transcriben las disposiciones en estudio:

Norma	Precepto impugnado
Ley de Ingresos para el Municipio de Abasolo, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.	Artículo 29. Los derechos por los servicios en materia de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, en la modalidad de reproducción se causarán y liquidarán conforme a la siguiente: TARIFA I. Copia simple \$0.72 II. Copia impresa \$1.46 (...)
Ley de Ingresos para el Municipio de Acámbaro, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.	Artículo 30. Los derechos por los servicios en materia de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, en la modalidad de reproducción se causarán y liquidarán conforme a la siguiente: TARIFA I. Copia simple \$0.87 II. Copia impresa \$1.69 (...)
Ley de Ingresos para el Municipio de Apaseo el Alto, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.	Artículo 32. Los derechos por los servicios en materia de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, en la modalidad de reproducción se causarán y liquidarán conforme a la siguiente: TARIFA I. Copia simple \$0.89 II. Copia impresa \$1.78 (...)

Ley de Ingresos para el Municipio de Ocampo, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.	Artículo 25. Los derechos por los servicios en materia de acceso a la información pública, en la modalidad de reproducción, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente: TARIFA I. Copia simple \$1.42 II. Copia impresa \$1.42 (...)
Ley de Ingresos para el Municipio de Pueblo Nuevo, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.	Artículo 30. Los derechos por los servicios en materia de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, en la modalidad de reproducción se causarán y liquidarán conforme a la siguiente: TARIFA I. Copia simple \$0.60 II. Copia impresa \$1.19 (...)
Ley de Ingresos para el Municipio de Romita, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.	Artículo 26. Los derechos por los servicios en materia de acceso a la información pública en la modalidad de reproducción, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente: TARIFA I. Copia simple \$0.85 II. Copia impresa \$1.55 (...)
Ley de Ingresos para el Municipio de Salamanca, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.	Artículo 32. Los derechos por los servicios en materia de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, en la modalidad de reproducción se causarán y liquidarán conforme a la siguiente: TARIFA I. Copia simple \$1.56 II. Copia impresa \$2.80 (...)
Ley de Ingresos para el Municipio de San Diego de la Unión, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.	Artículo 29. Los derechos por los servicios en materia de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, en la modalidad de reproducción se causarán y liquidarán conforme a la siguiente: TARIFA I. Copia simple \$0.83 II. Copia impresa \$1.72 (...)
Ley de Ingresos para el Municipio de Uriangato, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.	Artículo 27. Los derechos por los servicios en materia de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, en la modalidad de reproducción se causarán y liquidarán conforme a la siguiente: TARIFA a) Copia simple \$0.91 b) Copia impresa \$1.61 (...)
Ley de Ingresos para el Municipio de Victoria, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.	Artículo 31. Los derechos por los servicios en materia de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, en la modalidad de reproducción se causarán y liquidarán conforme a la siguiente: TARIFA I. Copia simple \$0.89 II. Copia impresa \$1.79 (...)
Ley de Ingresos para el Municipio de Xichú, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.	Artículo 25. Los derechos por los servicios en materia de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, en la modalidad de reproducción se causarán y liquidarán conforme a la siguiente: TARIFA I. Copia simple \$2.75 II. Copia impresa \$2.75 (...)

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 guanajuatense 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 prestados respecto del derecho de acceso a la información, debe determinarse si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.¹⁰

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.¹¹

En esa virtud, la adquisición de los materiales por parte de los municipios para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información debe hacerse mediante a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras. Además, la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del

¹⁰ Véanse las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver: la acción de inconstitucionalidad 13/2018, en sesión del 06 de diciembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 03 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2019, en sesión del 05 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2019, resuelta en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, entre otras.

¹¹ *Ibidem*, p. 63.

derecho de acceso a la información como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.¹²

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.¹³

Conforme a lo anterior, y en atención a lo dispuesto por las normas impugnadas, se fijó una cuota de hasta \$2.75 por copias simples; y entre \$1.19 y \$2.80 por copias impresas, 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, entre otros, además de que de la revisión de los dictámenes correspondientes, tampoco se encontró razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar la cuota a pagar por los habitantes de los municipios que soliciten a las autoridades la información pública, esto es, el criterio que sirvió para cuantificar la contribución ni los elementos tomados en cuenta para ello, lo cual resulta necesario para determinar si las cuotas corresponden o no al costo de los materiales empleados por el Estado para realizar tales cobros.

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.

¹² *Ídem*.

¹³ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 49, 50 y 51.

En esa virtud, recaía en el legislador local la carga de demostrar que el cobro que estableció en las leyes impugnadas por la entrega de información en diversos medios, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información, es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.¹⁴

Adicional a lo anterior, se observa que las leyes de ingresos impugnadas establecen cobros diferenciados por la entrega de información en copia simple y copia impresa, tal como se aprecia en el siguiente cuadro comparativo:

Municipio	Costo de copia simple	Costo de copia impresa
Abasolo	\$0.72	\$1.46
Acámbaro	\$0.87	\$1.69
Apaseo el Alto	\$0.89	\$1.78
Pueblo Nuevo	\$0.60	\$1.19
Romita	\$0.85	\$1.55
Salamanca	\$1.56	\$2.80
San Diego de la Unión	\$0.83	\$1.72
Uriangato	\$0.91	\$1.61
Victoria	\$0.89	\$1.79

Al respecto, se estima que no hay justificación para hacer una distinción entre el monto por ambos conceptos, puesto que la cuota debe responder al costo de los materiales empleados para ello, por tanto, se observa que, en ambos casos, se utilizan los mismos insumos para reproducir la información solicitada.

Es decir, aún y cuando el precio de las copias simples fuere proporcional al servicio prestado, la distinción respecto de copias impresas, carece de justificación válida.

En todo caso, el legislador debió de esgrimir las razones por las cuales determinó que debía imponerse un cobro mayor en la reproducción de la información en copias impresas respecto de copias simples, que sustentara la diferencia entre ambos montos, pese a que se emplean esencialmente los mismos materiales.

De tal suerte que conforme lo ha sostenido ese Alto Tribunal, si no existe razonamiento que justifique el cobro por la reproducción de información con una base objetiva, ello sólo puede significar que la cuota establecida se determinó de forma arbitraria sin contemplar el costo real de los materiales empleados en la

¹⁴ 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.

reproducción de la información en copias simples e impresiones, por lo que las normas combatidas transgreden el principio de gratuidad de acceso a la información pública contenido en el artículo 6° de la Constitución Federal, por lo que debe declararse su invalidez.

C. 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.

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

En particular, el principio de proporcionalidad en materia tributaria exige que se establezcan contribuciones cuyos elementos —hecho y base imponible— guarden concordancia. Por tanto, se estima que las normas controvertidas son desproporcionadas pues los derechos causados por los servicios de reproducción de documentos no se sujetan al costo erogado por el Estado para su expedición.

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

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

1. El monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.

2. Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.¹⁵

En este orden, para que las cuotas que se tengan que cubrir, en razón a derechos por servicios prestados por el Ente público, observen el principio de proporcionalidad de las contribuciones reconocido en la Norma Fundamental, es necesario que dicho cobro sea acorde al costo que representó para el Estado y que sean fijas e iguales para todas las personas que se benefician 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 e impresiones, el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la

¹⁵ 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.

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.

Paralelamente, 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 desproporcional 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 Guanajuato 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.

SEGUNDO. Los artículos impugnados que se señalan en el inciso b) del apartado III del presente ocurso, establecen como atribución de las distintas Tesorerías Municipales determinar la época de pago por concepto del derecho por el servicio de alumbrado público, respecto de los usuarios que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad.

Tal circunstancia vulnera el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y de reserva de ley en materia tributaria, en virtud de que delega la facultad de fijar uno de los elementos esenciales de dicha contribución en una

autoridad administrativa, propiciando la arbitrariedad y la incertidumbre respecto de cuándo habrán de cubrirse las cuotas correspondientes.

En el presente concepto de invalidez se sustentará la inconstitucionalidad de los preceptos precisados en el inciso b) del apartado III del presente documento, pues permiten un resquicio de arbitrariedad para que una autoridad administrativa determine de forma discrecional la época de pago de una contribución por un servicio a cargo de la administración municipal, por lo que resultan transgresores de los derechos y principios antes precisados.

Para efecto de sustentar lo anterior, en primer término, resulta oportuno transcribir el texto de las normas controvertidas:

Norma	Precepto impugnado
Ley de Ingresos para el Municipio de Abasolo, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.	“Artículo 15. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato y en la presente Ley, y con base en la siguiente: TARIFA I. – II. (...) (...) Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.”
Ley de Ingresos para el Municipio de Acámbaro, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.	“Artículo 33. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado Guanajuato, y con base en la siguiente: TARIFA I. – II. (...) (...) Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.”
Ley de Ingresos para el Municipio de Apaseo el Alto, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.	“Artículo 33. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público se causarán y liquidarán de conformidad con la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado Guanajuato, y con base en la siguiente: TARIFA I. – II. (...) (...) Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.”
Ley de Ingresos para el Municipio de Atarjea, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.	“Artículo 19. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado Guanajuato y lo previsto en la presente ley, y con base en la siguiente: TARIFA

	I. – II. (...) (...) Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.”
Ley de Ingresos para el Municipio de Ocampo, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.	“Artículo 15. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado Guanajuato, y con base en la siguiente: TARIFA I. – II. (...) (...) Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.”
Ley de Ingresos para el Municipio de Pueblo Nuevo, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020. (Artículo 31, último párrafo)	“Artículo 31. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado Guanajuato y el presente ordenamiento, y con base en la siguiente: TARIFA I. – II. (...) (...) Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.”
Ley de Ingresos para el Municipio de Purísima del Rincón, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.	“Artículo 33. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado Guanajuato y el presente ordenamiento, y con base en la siguiente: TARIFA I. – II. (...) (...) Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.”
Ley de Ingresos para el Municipio de Romita, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.	“Artículo 32. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado Guanajuato y lo previsto en la presente Ley, y con base en la siguiente: TARIFA I. – II. (...) (...) Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.”
Ley de Ingresos para el Municipio de Salamanca, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.	“Artículo 36. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado Guanajuato y la presente Ley, y con base en la siguiente: TARIFA I. – II. (...)

	(...) Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.”
Ley de Ingresos para el Municipio de Salvatierra, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.	. “ Artículo 34. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado Guanajuato y lo previsto en la presente Ley, con base en la siguiente: TARIFA I. – II. (...) (...) Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.”
Ley de Ingresos para el Municipio de San Diego de la Unión, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.	“ Artículo 31. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado Guanajuato y el presente Ordenamiento, y con base en la siguiente: TARIFA I. – II. (...) (...) Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.”
Ley de Ingresos para el Municipio de San Felipe, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.	“ Artículo 32. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado Guanajuato y lo previsto en la presente ley, y con base en la siguiente: TARIFA I. – II. (...) (...) Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.”
Ley de Ingresos para el Municipio de Victoria, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.	“ Artículo 15. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado Guanajuato y lo previsto en esta Ley, y con base en la siguiente: TARIFA I. – II. (...) (...) Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho en los periodos y a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.”
Ley de Ingresos para el Municipio de Xichú, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2020.	“ Artículo 13. Los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público se causarán y liquidarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado Guanajuato y el presente ordenamiento, con base en la siguiente: TARIFA I. – II. (...)

(...)

Los usuarios de este servicio que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad, pagarán este derecho a través de los recibos que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.”

Para evidenciar la inconstitucionalidad de dichos preceptos, el argumento se estructura con un primer apartado en el que se desarrolla el contenido del derecho fundamental de seguridad jurídica y de los principios de legalidad, de reserva de ley y de legalidad tributaria en el Estado mexicano.

Posteriormente, se aborda en particular la inconstitucionalidad de las normas impugnadas bajo los parámetros antes mencionados.

A. Marco constitucional aplicable.

Nuestra Constitución Federal reconoce en sus artículos 14 y 16 el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, los cuales constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Es decir, con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les están expresamente concedidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite para realizarlos, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, la actuación de las autoridades deben estar consignadas en el texto de la norma puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, el espectro de protección de los principios de legalidad y seguridad jurídica, al constituir un límite para el actuar de todo el Estado mexicano, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

En efecto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a

establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tenga plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

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

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

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

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

El principio de reserva de ley constituye un medio de control de la expedición de normas de carácter general por parte del Poder Ejecutivo –ya sea por sí mismo, mediante su facultad reglamentaria, o mediante órganos u organismos que dependen de él– por el que se prohíbe que las disposiciones administrativas generales aborden materias que son reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Poder Legislativo, mientras que el diverso de subordinación jerárquica consiste en la exigencia de que las normas administrativas generales estén

precedidas de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, completamente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.¹⁶

Ahora bien, en tratándose de la materia tributaria, la exigencia de garantizar dichos principios, encuentra su sustento constitucional en el numeral 31, fracción IV, de la Norma Fundamental, el cual tiene como finalidad, garantizar límites al Poder Público frente a los derechos fundamentales de las personas en su carácter de contribuyentes, regula los principios que deben regir los tributos, a saber, la generalidad contributiva, el principio de legalidad en las contribuciones, la proporcionalidad, la equidad y el destino de las mismas al gasto público.

Es importante destacar que el reconocimiento a los derechos humanos de los contribuyentes obedece a que, desde tiempos pretéritos, se ha puesto especial énfasis en establecer limitaciones al ejercicio del poder público a través de diversos principios que deben guiar a los tributos, ante la necesidad de la protección del derecho de propiedad privada de los gobernados. Estas máximas no sólo actúan como límites, sino que también dan sus notas distintivas a las obligaciones públicas denominadas contribuciones o tributos.¹⁷

Entonces, los principios que rigen en materia recaudatoria constituyen derechos fundamentales, pues son auténticas obligaciones que deben observar todas las autoridades fiscales dentro del Estado mexicano, por lo cual se erigen como verdaderos derechos subjetivos que las personas causantes de los tributos pueden hacer exigibles frente a los órganos que se encuentran investidos de la potestad tributaria estatal.

Por tanto, de dichas máximas que rigen en materia fiscal es de resaltada importancia el principio de legalidad tributaria, el cual consiste –como vertiente especializada del diverso de reserva de ley– en una exigencia de primer orden que implica una obligación legislativa de prever expresamente en una ley formal y material los elementos que integran una contribución, de conformidad con la cual ningún órgano

¹⁶ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 79/2009 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, agosto de 2009, Tomo XXX, p. 1067, Materia Constitucional, del rubro siguientes: ***"FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES."*** y la tesis de jurisprudencia 2a./J. 47/95 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, septiembre de 1995, Tomo II, p. 293, Materia Administrativa, del rubro: ***"FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES."***

¹⁷ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha 27 de octubre de 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

exactor del Estado puede realizar actos individuales de cobro que no estén previstos legalmente ni podría considerarse que un tributo fue establecido de forma equitativa y proporcional.¹⁸

Conviene recordar que ese Alto Tribunal ha sostenido que el principio de reserva de ley en materia tributaria, si bien generalmente se encuentra referido a la facultad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo, también se extiende a las diversas normas generales que expiden otros órganos administrativos derivado de las cláusulas habilitantes que se crean en la ley.¹⁹

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

B. Generalidades de las contribuciones y naturaleza del derecho por el servicio de alumbrado público.

El principio de legalidad tributaria contenido en el numeral 31, fracción IV, de la Norma Fundamental, se traduce en la exigencia de que sea el legislador quien determine los elementos esenciales de la contribución y no las autoridades administrativas, es decir, deben contenerse en un ordenamiento con rango de ley formal y materialmente, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las personas en su calidad de contribuyentes.²⁰

Como se señaló en el presente curso, el precepto citado consagra los principios constitucionales tributarios de generalidad contributiva, reserva de ley o legalidad tributaria, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales además

¹⁸Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 77/99 del Pleno de ese Alto Tribunal, Novena Época, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, agosto de 1999, pág. 20, del rubro siguiente: ***“LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL EXAMEN DE ESTA GARANTÍA EN EL JUICIO DE AMPARO, ES PREVIO AL DE LAS DEMÁS DE JUSTICIA FISCAL.”***

¹⁹ Cfr. Sentencia de 9 de noviembre de 2016, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 636/2015, pp. 46 a 49.

²⁰ Véase la Tesis Aislada: 1a. CVIII/2018 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 57, agosto de 2018, Tomo I, página 1020, del rubro siguiente: ***“DERECHOS ESPECIAL, ADICIONAL Y EXTRAORDINARIO SOBRE MINERÍA. LOS ARTÍCULOS 268, 269 Y 270 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, VIGENTE EN 2014, NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.”***

de ser derechos fundamentales inherentes a los gobernados y reconocidos por el texto constitucional, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, en los términos siguientes:

- a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
- b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- c) Sólo se pueden crear mediante ley.
- d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que 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 estas características, las contribuciones o tributos se entienden como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obteniendo por un ente de igual naturaleza –Federación, Ciudad de México, Estados o 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.²¹

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,

²¹ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 27 de octubre de 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

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, tarifa o cuota:** La cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del tributo. En el caso particular de los derechos, es el monto determinado que debe pagarse como contra prestación al servicio del orden administrativo prestado por el Estado.
- **Época de pago:** movimiento 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, aun cuando su contenido puede ser variable pudiendo presentarse de manera distinta, por lo que dependiendo del tipo de contribución que se analice se determina la naturaleza propia a cada tributo.

En otras palabras, existen diversos tipos de contribuciones y cada una conserva su propia naturaleza. Así, las autoridades legislativas se encuentran habilitadas para establecer diversos tipos de tributos, respetando sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

En relación con lo anterior, es oportuno señalar que el Pleno de ese Alto Tribunal Constitucional, al interpretar el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, concluyó que para la validez constitucional de un tributo es necesario su establecimiento por ley, sea proporcional y equitativo y esté destinado al pago de los gastos públicos, pero además se exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley.²²

Lo anterior para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante

²² Cfr. Criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Volumen 91-96, Primera Parte, Pág. 172, Séptima Época, del rubro: “**IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY.**”

y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida.²³

Precisado lo anterior, es necesario señalar que del género contribución se distinguen doctrinal y legislativamente cuatro especies, a saber:

- a) **Aportaciones de seguridad social:** son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.
- b) **Contribuciones de mejoras:** son establecidas en la ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.
- c) **Derechos:** son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público del Estado, así como por recibir servicios que éste presta en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la ley correspondiente. También se consideran derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.
- d) **Impuestos:** son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y sean distintas de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

De forma similar, dentro del orden jurídico del Estado de Guanajuato, la codificación fiscal de esa entidad federativa clasifica a las contribuciones en impuestos, derechos y contribuciones especiales.²⁴

²³ *Ídem*.

²⁴ Véase el artículo 20 del Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, cuyo texto señala:

Las contribuciones se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones especiales, las que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las prestaciones económicas que establece la ley, con carácter general y obligatorio a cargo de las personas que se encuentren en la situación o hipótesis jurídica prevista por la misma, para cubrir el gasto público;

En el caso que nos ocupa, resulta particularmente relevante abordar las características de las contribuciones denominadas “derechos”, toda vez que esta Institución Nacional considera que la contribución por servicios de alumbrado público tiene esa naturaleza y, en consecuencia, los elementos esenciales que los determinan deben establecerse formal y materialmente en una ley.

Al respecto, el derecho, como especie de tributo, se puede definir como la contraprestación señalada por la ley en pago de servicios de carácter administrativo o por la explotación de bienes del dominio público sobre los cuales el Estado ejerce su titularidad.

En ese sentido, los derechos se causan en cualquiera de los siguientes supuestos:

1. Pago por la explotación o aprovechamiento de bienes del dominio público del Estado.
2. Pago por servicios de carácter público que presta el Estado.

Con base en lo anterior, la contribución “por servicio de alumbrado público” de conformidad con el ordenamiento que los crea son, acorde a su naturaleza, derechos por servicios de carácter público del orden administrativo.

Ello es así, debido a que las aportaciones, como lo refieren las normas impugnadas, son contraprestaciones que cobran los ayuntamientos respectivos por concepto de brindar alumbrado público, a cargo de los municipios, de conformidad con el artículo 115, fracción III, inciso b), de la Norma Suprema, actividad por la cual pueden cobrar las contribuciones correspondientes, tal como lo apunto la fracción IV, inciso c), del mismo artículo constitucional.²⁵

II. Derechos son las contraprestaciones económicas establecidas en ley con carácter obligatorio a cargo de quienes usan servicios inherentes al Estado, así como por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público, y

III. Contribuciones especiales son las prestaciones económicas fijadas por ley con carácter obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales que reciban un beneficio particular producido por la ejecución de una obra pública.

²⁵ “**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

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

(...)

b) Alumbrado público.

(...)

C. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

Como se dijo anteriormente, las normas reclamadas habilitan a una autoridad administrativa, como son las Tesorerías Municipales, para determinar la época en que se realizará el pago por el servicio de alumbrado público por los usuarios que no tengan cuenta con la Comisión Federal de Electricidad.

Es decir, el legislador local facultó indebidamente a las Tesorerías de los Municipios de Abasolo, Acámbaro, Apaseo el Alto, Atarjea, Ocampo, Pueblo Nuevo, Purísima del Rincón, Romita, Salamanca, Salvatierra, San Diego de la Unión, San Felipe, Victoria y Xichú, todos del Estado de Guanajuato, para determinar la época de pago por el servicio de alumbrado público, en los casos en los que los contribuyentes no cuenten con registro en la Comisión Federal de Electricidad habrán de realizar el pago.

Apuntado lo anterior, a consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos las leyes combatidas resultan inconstitucionales al no contener todos los elementos esenciales de los derechos que cobrarán los Municipios por la prestación del servicio de alumbrado público a los contribuyentes que no sean usuarios de la Comisión Federal de Electricidad. Particularmente el elemento “época de pago”, en virtud de que delegan de manera indebida la facultad de establecer la misma a las Tesorerías Municipales.

De esta forma, las disposiciones tildadas de inconstitucionales transgreden el principio de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que ello implica que se deja al arbitrio de un órgano administrativo el establecimiento de los elementos esenciales de las contraprestaciones que deban cubrirse por los servicios relacionados con el alumbrado público, en desmedro de la seguridad jurídica de los contribuyentes.

Como es de advertirse con absoluta claridad de la lectura de las normas que nos ocupan, el Congreso del Estado de Guanajuato delegó completamente a las Tesorerías Municipales de Alto, Atarjea, Ocampo, Pueblo Nuevo, Purísima del

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

(...)

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

(...).”

Rincón, Romita, Salamanca, Salvatierra, San Diego de la Unión, San Felipe, Victoria y Xichú, todas del Estado de Guanajuato, la facultad de determinar la época de pago en que se recaudará el pago por el servicio de alumbrado público, sin indicar o plasmar en ley el parámetro o el mecanismo de control objetivo que impida que la determinación de ese elemento del tributo quede a discreción de la autoridad encargada de la exacción.

De esta forma, los contribuyentes usuarios del servicio referido que no cuentan con registro en la Comisión Federal de Electricidad no conozcan en qué momento han de realizar el pago por el multi referido servicio.

De esta forma, se transgrede el derecho de seguridad jurídica en materia tributaria en perjuicio de los contribuyentes, ya que no permite que el propio ordenamiento legal sea un instrumento o mecanismo de defensa frente a la arbitrariedad de las autoridades administrativas, en razón de que las personas usuarias de dicho servicio no tendrán la certeza de a qué atenerse respecto del momento de liquidación del mismo.

Por lo anterior, ha quedado evidenciada la inconstitucionalidad que contienen las disposiciones impugnadas, en contravención del derecho humano de seguridad jurídica y de los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria, por lo cual lo procedente es declarar la invalidez de las normas indicadas en el inciso b) apartado III de la presente demanda y transcritas en el cuerpo de este apartado.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser 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 vincule al Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato a que en lo futuro se abstenga de expedir normas que definan o aludan a la institución del matrimonio como una unión restrictiva para parejas de diferente sexo en esa entidad.

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 del Periódico Oficial del Estado de Guanajuato del 27 de diciembre de 2019, que contienen los decretos por los cuales se expedieron las leyes impugnadas. (Anexo dos).
3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

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

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

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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

Ciudad de México, a 27 de enero de 2020.

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

RFPS

CNDH
M É X I C O