

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA  
SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ  
SECRETARIO AUXILIAR: RODRIGO ARTURO CUEVAS Y MEDINA**

**Vo. Bo.  
MINISTRA**

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno**.

**Cotejó**

### **VISTOS; Y RESULTANDO:**

1. **PRIMERO. Demanda inicial y normas impugnadas.** Por oficio recibido a través del buzón judicial de este Alto Tribunal el diecisiete de junio de dos mil veintiuno y recibido al día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>1</sup>, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, por conducto de su Presidenta, María del Rosario Piedra Ibarra, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las disposiciones siguientes:

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

2. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La Comisión accionante considera que las normas que combate son contrarias a los artículos 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; y 2, 15 y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, por considerar afectados los derechos de seguridad jurídica y gratuidad en el acceso a la

---

<sup>1</sup> Conforme a los sellos que aparecen a páginas 1 y 35 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

información, así como los principios de proporcionalidad y equidad tributarias.

3. **TERCERO. Conceptos de invalidez.** La Comisión accionante combate las normas impugnadas, en síntesis, con base en los siguientes argumentos:

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

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

Para llegar a la conclusión anterior, el presente argumento se estructura con un primer apartado en el que se exponen las características de las contribuciones en el Estado Mexicano. Posteriormente, se esboza el desarrollo jurisprudencial del principio de proporcionalidad y equidad tributarias aplicable al caso. Finalmente, se esgrimen las razones por las que se considera que las normas impugnadas son inconstitucionales.

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

La Constitución Federal regula en su artículo 31, fracción IV, los principios que deben regir las contribuciones, a efecto de garantizar límites al poder público frente a los derechos del gobernado. Dicha disposición consagra los principios constitucionales de índole fiscal consistente en generalidad contributiva, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, las cuales, además de ser derechos fundamentales inherentes a los gobernados reconocidos por el texto constitucional, enuncian características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución.

Así, 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

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

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.

Las contribuciones previstas en el texto constitucional pueden ser de distinta naturaleza, atendiendo a su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales que, por un lado, permiten mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula, a saber: sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago.

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

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

Es así como el hecho imponible de las contribuciones reviste un carácter especial entre los componentes que integran el tributo, toda vez que no sólo constituye un 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 ese 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.

Así, 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 que se respete la garantía de proporcionalidad

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

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 existiría imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula.

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

El principio de proporcionalidad tributaria reconocido en el artículo 31, fracción IV, constitucional, entraña una garantía de las personas por virtud de la cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, observando los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas. De esta manera, sólo las autoridades constitucionalmente habilitadas pueden imponer los tributos, y las personas no deben ser llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades elementales.

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

En materia fiscal, se entiende por “derechos” a aquellas contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten, así, el principio de proporcionalidad en materia de “derechos” implica que la determinación de las cuotas correspondientes por ese concepto ha de tener en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.

De tal suerte que, al tratarse de “derechos”, deben tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se originan en función

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.

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

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

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

### C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

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

La norma controvertida determina que el pago del derecho de alumbrado público es exigible a los propietarios o poseedores de inmuebles, según el uso que se les dé a éstos, sea doméstico, comercial o industrial.

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

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

Debe recordarse que el objetivo del servicio de mérito no es beneficiar a una persona en particular, sino en igualdad de circunstancia a toda la población y transeúntes en los territorios de los Municipios.

Es necesario traer a colación lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 28/2019**, promovida por esta Comisión Nacional contra diversos artículos de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2019, donde ese Alto Tribunal declaró la inconstitucionalidad de normas de contenido similar a las ahora impugnadas, pues prevén un cobro por el derecho de alumbrado público y se observó que el legislador no solo gravó el consumo de energía eléctrica siendo incompetente para ello, sino también que el cobro de ese 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 se cumplió con el contenido de los principios de justicia tributaria.

También al resolver la **acción de inconstitucionalidad 21/2020**, promovida contra diversas normas de leyes de ingresos de Municipios de Tamaulipas, para el ejercicio fiscal 2020, se concluyó que las normas que preveían fórmulas para el cobro del derecho de alumbrado público que consideraban los metros de frente a la vía pública de los predios, resultaban violatorias de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, así como el de seguridad jurídica porque los elementos que proporcionó el legislador no atendían al costo que representa al Estado la prestación del servicio, ni cobra el mismo monto a todas las personas que reciben el mismo servicio en razón de un parámetro razonable.

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

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

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

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

Ello, porque el cobro de derechos por alumbrado público solo puede establecerse en función al costo que genera la prestación del servicio, no así de manera diferenciada según el tipo o destino del predio, pues se trata de un beneficio para toda la colectividad y no de sujetos particulares; por tanto, la norma controvertida viola el principio de proporcionalidad en las contribuciones.

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

Por tanto, vulnera el derecho de acceso a la información, así como los principios de gratuidad que lo rige y de proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en los artículos 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 los Derechos Civiles y Políticos, como se explica a continuación:

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

Ese Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho de acceso a la información consagrado en el artículo 6o. constitucional comprende: 1) el derecho de informar (difundir); 2) el derecho de acceso a la información (buscar); y 3) el derecho de ser informado (recibir).

Así, este derecho garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado de los archivos, registro y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida la búsqueda y, por otra parte, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

solicitar dicha información.

Es importante destacar que tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han sido enfáticas en establecer la doble vertiente del derecho de acceso a la información, como garantía individual y como derecho colectivo o garantía social.

Ahora bien, el principio de gratuidad contemplado en el artículo 6o. constitucional, implica que su ejercicio 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.

En las discusiones que dieron origen a la reforma y adiciones al artículo 6o. constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veinte de julio de dos mil siete, se advierte que el Constituyente Permanente determinó consagrar la gratuidad en el derecho de acceso a la información en su fracción III como una garantía indispensable para el ejercicio del derecho de acceso a la información, lo que significa que el hecho de proporcionar información a los particulares no les generará costo alguno.

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**.

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

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

Es criterio reiterado de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes que, en estos casos, se debe determinar si dichas tarifas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales y utilizados y de sus costos, pues conforme al artículo

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

134 de la Constitución General, los recursos económicos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público siempre debe buscar las mejores condiciones de contratación.

Así, ese Tribunal Constitucional ha reconocido que, atendiendo al principio de gratuidad, se requiere una motivación reforzada por parte del legislador en el cual explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos.

En esa tesitura, recaía en el legislador local la carga de demostrar que el cobro establecido en la disposición impugnada, por proporcionar información en diversos medios, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

De tal suerte que, si no existe razonamiento que justifique el cobro por la reproducción de información con base objetiva, ello solo puede significar que la cuota establecida se determinó de forma arbitraria sin contemplar el costo real de los materiales empleados en la reproducción de la información en copias simples, copias certificadas o a través de disco compacto (CD), por lo que la norma combatida viola el principio de gratuidad en el acceso a la información.

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

Adicionalmente, la letra U del artículo 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, para el ejercicio fiscal 2021, viola el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el cual busca resguardar la capacidad contributiva del causante e impone la necesidad de aportar el sostenimiento de los gastos públicos.

El principio de proporcionalidad tributaria exige que se establezcan contribuciones cuyos elementos –hecho y base imponible– guarden concordancia, de manera que la norma controvertida es desproporcional pues **los derechos causados por la reproducción de documentos no se sujetan al costo erogado por el Estado para su expedición.**

Lo anterior, porque la norma impugnada se encuentra inserta en el título relativo a los “derechos” del ordenamiento municipal mencionado, y para la determinación de las cuotas por esos conceptos, ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

ejecución del servicio en cuestión, por lo cual la cuota establecida deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban los mismos servicios.

Así, la norma impugnada transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, pues si bien es cierto que el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario autorizado, se da lugar a la relación entablada entre las partes que no es ni puede ser de derecho privado de modo que **no puede exigir lucro o ganancia para éste, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**, tal y como resolvió ese Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 15/2019.

Finalmente, de ser tildadas de inconstitucionales las normas impugnadas, se solicita se extiendan los efectos a todas aquellas que estén relacionadas; asimismo, que se vincule al Congreso local a que en lo futuro se abstenga de expedir normas con el mismo vicio alegado.

4. **CUARTO. Registro del expediente y turno del asunto.** Por acuerdo de veintiuno de junio de dos mil veintiuno, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la presente acción de inconstitucionalidad con el número **97/2021**, y la turnó a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** como instructora del procedimiento.
5. **QUINTO. Admisión de la demanda.** La Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto mediante proveído de veintiocho de junio de dos mil veintiuno, en el cual ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada del proceso legislativo de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial estatal en el que conste su publicación. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que antes del cierre de instrucción manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.
6. **SEXTO. Acuerdo que tiene por rendidos los informes de las autoridades emisora y promulgadora.** Por acuerdo de veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California, autoridades a las cuales tuvo dando cumplimiento a los requerimientos ordenados en autos.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

7. **SÉPTIMO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Baja California.** Mediante oficio recibido el veintiocho de julio de dos mil veintiuno a través del sistema electrónico de este Alto Tribunal<sup>2</sup>, las diputadas Eva Gricelda Rodríguez y María Luisa Villalobos Ávila, en su carácter de Presidente y Secretaria, respectivamente, de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Baja California, rindieron el informe solicitado, en el cual expresan, en esencia, lo siguiente:

### En cuanto a la procedencia de la acción

- La acción intentada resulta improcedente, toda vez que respecto a la competencia constitucional para la emisión de las normas impugnadas, el Congreso local se encuentra constitucional y legalmente con facultades, por así disponerlo los numerales 13, 27, fracción I, 28 y 29 de la Constitución Política de Baja California; aunado de que fueron aprobadas en concordancia con las disposiciones contenidas en los artículos 31, fracción IV, en relación con el numeral 115, fracciones III y IV, ambos de la Constitución Federal, toda vez que establecen todos los elementos como objeto, sujeto, base gravable, cuota, tiempo de causación, época de pago, destino o fin, y se justifica plenamente la naturaleza de la base del derecho por servicios de alumbrado público.

### En cuanto al fondo

- **El artículo 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, para el ejercicio fiscal 2021**, que regula el pago de derechos municipales por el servicio de alumbrado público, resulta constitucional, pues el objetivo principal del sistema tributario es la recaudación de los ingresos que el Municipio requiere para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad con el propósito de procurar el crecimiento económico y la más justa distribución, lo cual incluye el pago de derechos por alumbrado público que presta el Ayuntamiento, de manera que no se trata de una simple imposición soberana de la potestad del legislador, sino de una vinculación social.
- El pago de derechos de alumbrado público sirve para solventar varias actividades derivadas del mismo servicio, como la operación, ampliación, rehabilitación, reposición y mantenimiento que se presta por el Ayuntamiento en la vía pública a través de su red en beneficio de los ciudadanos, por ello los sujetos se encuentran obligados al pago de ese servicio, son los mismos beneficiarios, que son los

---

<sup>2</sup> Conforme a la evidencia criptográfica que aparece en la página 43 la versión digitalizada del informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Baja California.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

propietarios o poseedores de inmuebles, mismos que deberán pagar en razón de su domicilio y las actividades económicas que realice, ya sea uso doméstico y/o habitacional, comercial y de servicios, o en su caso, se encuentre en un ramo industrial.

- Las cuotas del derecho de alumbrado público se determinaron tomando en cuenta el costo que representa para el Municipio prestar el servicio de alumbrado público a los beneficiarios del mismo, por ello, contrario a lo señalado por la accionante, en ningún momento contraviene los principios de legalidad y equidad tributaria en razón de que el legislador encontró un equilibrio entre las diferentes condiciones de los beneficiarios antes señalados, ya que no todos se encuentran en las mismas circunstancias, es decir, no podrían realizar el pago de un derecho de alumbrado público con una tarifa general, en razón de que dependerá de la actividad económica que realicen y del domicilio sujeto al derecho de referencia.
- No todos los contribuyentes obligados al pago del tributo se encuentran en una situación similar, ya que se debe tomar en consideración el domicilio y la actividad que realizan cada uno, es decir, no todos se encuentran en iguales circunstancias, ya que el principio de equidad no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren en todo momento y ante cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad.
- Así, las cuotas que deben cubrir los propietarios o poseedores de inmuebles por el alumbrado público dependerán del destino y las características del predio, por lo que se fija la tarifa que señaló el legislador, siendo esto una facultad tomada por la autoridad legisladora en consideración de los elementos tributarios y a su vez salvaguardando la equidad y la proporcionalidad de los mismos, tratando igual a los que se encuentran en condiciones iguales y señalándoles determinada tarifa, en razón de su domicilio y actividad.
- El legislador concreta el monto de la obligación tributaria, de tal manera que existe congruencia en el cobro a los beneficios del servicio, ya que no todos los ciudadanos se encuentran en la misma situación, es por ello que se regula de manera específica para cada beneficiario en el artículo hoy impugnado, tomando en cuenta el costo por el suministro de energía eléctrica para la prestación del servicio, los costos por la operación y mantenimiento y reposición al alumbrado público, incluyendo gastos administrativos, sueldos y salarios del personal involucrados directamente con dicho servicio, cumpliendo con los principios del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

- En cuanto a que se violenta el principio de proporcionalidad y equidad, al momento de la creación de la Ley de Ingresos impugnada, se actuó de acuerdo al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, el cual permite a los Municipios administrar libremente su hacienda, así como proponer al Congreso local las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, por lo que en consecuencia los actos reclamados fueron creados atendiendo a las disposiciones constitucionales y las referidas leyes secundarias, de manera que no se deben tildar de inconstitucionales.
- El principio de igualdad tributaria no se trastoca si se crean grupos o categorías para una misma base de causación, toda vez que dentro de la universalidad de los sujetos pasivos, seguramente se encontrarán grupos que, encuadrando en el supuesto general, guarden una situación distinta por razones específicas, incluso si se trata de una capacidad contributiva distinta a la que la universalidad de los sujetos pasivos tienen, encontrando aquí un ejemplo de congruencia y equilibrio con el principio de proporcionalidad tributaria, sin que mutuamente se excluyan o incluyan para probar un caso de violación al resto de los principios coexistentes en esta materia fiscal, incluyendo el de legalidad y el relativo al destino de las contribuciones.
- Las excepciones establecidas en los numerales tildados de inconstitucionales, no se tratan de una cuestión de equidad, sino de hipótesis de causación distintas en relación con el pago del derecho de alumbrado público, pues como ya se hizo mención, no todos los contribuyentes obligados al pago del derecho, deben ser considerados de manera idéntica, como se desprende del ordenamiento fiscal tildado de inconstitucional.
- El alumbrado público, cuenta con los elementos para ser cobrados como contribución, en este caso denominada “derechos”, la cual es importante recaudar para sostener el servicio municipal y su debido mantenimiento, por ello debe ser recuperado; asimismo, el alcance que pueda generar el alumbrado público y los beneficios que lleva como los son la seguridad tanto para prevenir accidentes como actos delictivos, es uno de tantos, por los cuales es indispensable la contribución de los ciudadanos para seguir manteniendo ese beneficio.
- En el caso, se está ante la expedición de una ley de ingresos del Municipio de Tecate, en el cual se establecen como ingresos, el pago de un derecho por el servicio de alumbrado público, aplicando para

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

su cuantificación determinado porcentaje respecto del consumo de energía eléctrica, el cual será determinado y recaudado por la Comisión Federal de Electricidad, esto es, que con base en el consumo de energía eléctrica establecido por dicha Comisión, será la cantidad que resulte como pago de derechos de alumbrado público (aplicando el porcentaje que establezca la ley al respecto), la cual será incluida en el aviso-recibo que la propia Comisión emita al respecto.

- La Comisión Federal de Electricidad tendrá la facultad de determinar y recaudar el pago de los derechos municipales de alumbrado público, si en el caso así se hubiera establecido en el convenio o contrato celebrado entre el Ayuntamiento y el propio organismo público descentralizado, en términos del artículo 9 de la Ley del Servicio de Energía Eléctrica.
- Debiendo quedar precisado que dicha ley, no señala que la Comisión Federal de Electricidad tenga la facultad de exigir el cobro de derechos de alumbrado público, sino exclusivamente la de celebrar convenios o contratos con los gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios o con entidades públicas y privadas o personas físicas, para la realización de actos relacionados con la prestación del servicio público de energía eléctrica.
- En congruencia con la acción de inconstitucionalidad 107/2020, resuelta el trece de octubre de dos mil veinte, misma que en el cuarto punto resolutivo declaró la invalidez, entre otros, del artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, para el ejercicio fiscal 2020, eliminando así el impuesto por alumbrado público, esta autoridad legisladora al emitir la nueva Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, para el ejercicio fiscal 2021, cambio la naturaleza de la contribución, a efecto de establecer en su artículo 35, el derecho de alumbrado público, es decir, se cambió la naturaleza de la contribución de un impuesto a un derecho, ya que se precisaron cada uno de los elementos de dicha contribución de derecho por alumbrado público.
- **La actora carece de legitimación procesal para promover este medio de control constitucional, porque no tiene atribuciones para intervenir en el diseño y configuración del sistema tributario local**, que está a cargo de los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales, por lo que, en todo caso, la acción solo puede ser promovida por un órgano de la misma naturaleza (Congreso de la Unión o Ejecutivo Federal); y en cuanto a los derechos que estima vulnerados, no refiere casos concretos para que la Suprema Corte estuviera en condiciones de determinar si el pago de derechos que presta el

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

Municipio de Tecate, transgrede los principios que aduce vulnerados.

- **En relación con el artículo 43, letra U, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, para el ejercicio fiscal 2021**, éste resulta constitucional, pues puede observarse una indebida interpretación de la accionante al contenido de dicho precepto, ya que el cobro por concepto de derechos se encuentra legalmente justificado, en la medida en que los derechos que se pagan por la expedición de certificados, títulos o copias de documentos, es para compensar el gasto de papel, tinta y servicio de impresora que utiliza el Ayuntamiento para proporcionar dicha información, relacionados con la expedición, grabación y/o envío de documentos solicitada a la Unidad Municipal.
- La tarifa se ajusta al factor inflacionario en la Ley de Ingresos impugnada, lo cual no violenta el principio de gratuidad que rige a la información pública, ya que se insiste que dicha tarifa es para compensar el papel, tinta y servicio de impresora que utiliza el Ayuntamiento para proporcionar la información solicitada.
- No se trata de un cobro a la información, ya que esta es de dominio público y mucho menos un cobro a la rúbrica o autorización del funcionario que la emite, solamente es el pago de un derecho que se debe pagar por utilizar algunos bienes del dominio público cuyo monto respectivo se encuentra establecido en la ley especial que lo regula, en este caso, la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, por ello se debe señalar que todo ciudadano se encuentra obligado al pago de derechos cuando pretenda usar o aprovechar servicios que presta el Estado ya que los servicios de los que hablamos no es en sí la información solicitada, sino son bienes del Municipio para plasmar dicha información solicitada como lo son las hojas, tintas, medios magnéticos, entre otros.
- La accionante está dando interpretación de manera aislada, como si fuera un cobro por la información o por la rúbrica del funcionario que expide dicha información; sin embargo, el artículo impugnado se encuentra dentro de un ámbito específico de aplicación, primeramente que son derechos referentes a la expedición, grabación y envío de documentos e información solicitada por peticionarios, y que esta será pagada por el mismo sujetándose a una tarifa en específico señalado en el mismo artículo impugnado.
- La accionante señala una transgresión al derecho de acceso a la información, así como los principios de gratuidad que lo rige y de proporcionalidad en las contribuciones; sin embargo, tal argumento

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

de la accionante es inoperante, toda vez que el legislador realizó el análisis pertinente a los preceptos que integran la Ley de Ingresos para el Municipio de Tecate, dotando a dicha ley de legalidad y estableciendo los principios constitucionales que rigen las garantías tributarias.

- Se encuentran legalmente justificados los cobros reales en la reproducción de la información proporcionada por el Ayuntamiento, para la recuperación de los materiales empleados para la entrega de información, sin restringir el flujo de información, ya que solamente se paga para recuperar el costo del material en el que se plasma dicha información, sin ser abusivos sino equitativos, como se puede observar en la letra U del artículo 43 impugnado, haciendo referencia a los elementos en los cuales el legislador se apoya para determinar tales cuotas sin especificar el precio en el mercado de hojas de papel, de la tinta para las impresiones, ya que la autoridad legislativa no se encuentra obligada en señalar dichos precios, ya que conforme a propuesta técnica económica el legislador tiene facultad para precisar los importes por conceptos de derechos sin violentar el principio de gratuidad que rige a la información pública, ya que dicha tarifa es solo para compensar el gasto de papel, tinta y servicio de impresora que utiliza el Ayuntamiento para proporcionar dicha información, fuera del supuesto legal previsto de gratuidad.
  - Por ello, el artículo impugnado cumple con el principio de gratuidad, el cual es generador de derechos que permite que el interesado acceda a la información puesta a dominio público por los Ayuntamientos municipales, pues se les proporcionará la información a los particulares y no les genera costo alguno, siempre y cuando se encuentre disponible al público.
  - En relación con la violación al principio de proporcionalidad tributaria, ello resulta infundado e inoperante, toda vez que, al momento de la creación de la Ley de Ingresos impugnada, se actuó de acuerdo a lo estipulado por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal y respetando los principios establecidos en el diverso 31, fracción IV, de esa Norma Fundamental.
8. **OCTAVO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.** Mediante oficio depositado en la oficina de correos de la localidad el doce de agosto de dos mil veintiuno y recibido el veintitrés de agosto siguiente ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>3</sup>, el Secretario General de Gobierno del

<sup>3</sup> Conforme a los sellos que aparecen a páginas 35 y 38 de la versión digitalizada del informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

Estado de Baja California, en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, compareció a rendir el informe solicitado, en el que expone, esencialmente, lo siguiente:

- En el caso, los legisladores locales acotaron su actuar y el ejercicio de su libertad de configuración en acatamiento a las disposiciones legales vigentes; aunado a que el Congreso local se encuentra constitucionalmente autorizado para exigir nuevas obligaciones y acotar derechos legales preexistentes cuando sea necesario. Así, las leyes que se tildan de invalidas se presumen apegadas al marco constitucional por emanar de un proceso formal llevado a cabo por el Congreso del Estado.
- En cuanto al artículo 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, para el ejercicio fiscal 2021, es preciso indicar que conforme al artículo 115, fracción III, inciso b), de la Constitución Federal, el Municipio tiene bajo su cargo la prestación del servicio de alumbrado público, correspondiéndole, además, proponer a la legislatura local las cuotas o tarifas aplicables a derechos que sirvan para la obtención de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
- Las cuotas establecidas fueron determinadas y aprobadas, tomando en cuenta el costo que representa al Municipio prestar el servicio de alumbrado público a los beneficiarios del mismo, considerando el costo por el suministro de energía eléctrica para su prestación, incluyendo gastos administrativos, sueldos y salarios de personal, involucrados directamente en dicho servicio; por tanto, no se consideran que violen el principio de proporcionalidad tributaria.
- Contrario a lo que afirma la accionante, no todas las personas reciben el mismo servicio de alumbrado público, ya que, por ejemplo, la distancia e intensidad de las luminarias instaladas en zonas residenciales no son iguales a las zonas comerciales o industriales, ya que debido a la movilidad, es necesario contar con una mayor iluminación que permita, por ejemplo, a las autoridades de seguridad pública una mejor vigilancia, así como otorgar tranquilidad y confianza a los transeúntes para asistir a dichos establecimientos.
- Se justifica la existencia de diversas cuotas que cada sujeto obligado debe pagar según su condición, pues atendiendo al principio de proporcionalidad, el legislador está obligado a establecer categorías de contribuyentes que reconozcan la existencia de desigualdades económicas y materiales, de modo que quienes obtengan un diferente grado de aprovechamiento de los bienes públicos, deben ser tratados

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

justamente de manera proporcional, de acuerdo con el beneficio aproximado obtenido por el usuario.

- Por lo que se refiere a la equidad tributaria, no deben confundirse con la igualdad que tiende a que en condiciones análogas se impongan gravámenes idénticos a los contribuyentes, esto es, que las leyes deben tratar igual a los iguales, en igualdad de circunstancias, en tanto que el principio de equidad, que debe satisfacer toda norma fiscal, tiene como elemento esencial que, con respecto de los destinatarios, se trate de manera igual a quienes se encuentren en igual situación, de ahí que las diferencias narradas hacen ver que, las personas de que se habla, no se encuentren en un mismo plano de equidad.
- El alumbrado público constituye un servicio que se presta para proveer iluminación mínima artificial necesaria en espacios públicos y vialidades para contribuir a la seguridad de peatones y vehículos, conforme a la fracción III del artículo 115 constitucional.
- **En cuanto al artículo 43, letra U, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, para el ejercicio fiscal 2021**, éste resulta constitucional, ya que no establece una prohibición o restricción al acceso a la información pública, sino que cumple a cabalidad lo dispuesto en el artículo 6o. constitucional y demás disposiciones aplicables en la materia, siendo que garantiza su acceso a los ciudadanos a través de mecanismos de consulta y diversas modalidades de reproducción.
- El principio de gratuidad contemplado en el artículo 6o. constitucional se refiere a los procedimientos de acceso a la información, así como de acceso a rectificación de datos personales, no así a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue la información, por ejemplo, magnéticos, copias simples o certificadas, ni a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando así lo solicite el particular. Los medios de reproducción y costos de envío tienen un costo, nunca la información.
- En cuanto a que el legislador no fijó las cuotas con una base objetiva y razonable, conviene destacar que las legislaturas locales pueden implementar normas específicas siempre que éstas respeten los parámetros y bases establecidas al respecto, como acontece en la especie.
- El cobro materia de impugnación no sólo atiende al valor propio e intrínseco de lo entregado, sino también al despliegue humano y material que implica la actividad. Así, se advierte que uno de los

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

principios que rigen los derechos lo constituye la debida correlación entre la cantidad pagada y el servicio otorgado, sin que exista criterio que permite al Estado asegurar que el monto ascienda exactamente al costo del servicio que realice en beneficio del particular.

- El acceso a la información pública y gratuita no llega al extremo de exentar de cualquier gasto la reproducción de la información, máxime que, el accionante hace referencia a las tarifas que serán cobradas por los diversos modos de reproducción, pues perdió de vista que la diferencia en cantidades atiende a la forma en la que se encuentra contenida la información a reproducir; por consiguiente, los gastos de reproducción.
  - La actora no demuestra la supuesta falta de proporcionalidad y la aludida falta de concordancia al costo de los derechos que reclama, por lo que resultan infundados sus conceptos de invalidez.
9. **NOVENO. Pedimento del Fiscal General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** El citado funcionario y la referida dependencia no formularon manifestación alguna o pedimento concreto.
10. **DÉCIMO. Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno, la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

### CONSIDERANDO:

11. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver 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<sup>4</sup>, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>5</sup>, en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo

<sup>4</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

*“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; [...]*

*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>5</sup> **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

*“Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:*

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

General 5/2013<sup>6</sup> de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** promueve el presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional.

12. **SEGUNDO. Precisión de las normas impugnadas.** Las normas efectivamente combatidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son los **artículos 30 y 43, letra U**, ambos de la **Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial para el Ejercicio Fiscal de 2021**, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, Tomo CXXVIII, No. 35, el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno.
13. Las normas combatidas son del contenido literal siguiente:

**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, Y  
TABLA DE VALORES CATASTRALES UNITARIOS, BASE DEL  
IMPUESTO PREDIAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021**

**“TÍTULO V.- DERECHOS**

**CAPÍTULO I**

**DERECHOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS**

**1.- DERECHO POR ALUMBRADO PÚBLICO**

**ARTÍCULO 30.** *Es objeto de este derecho, la operación, ampliación, reposición y mantenimiento de alumbrado público, que se presta por el Ayuntamiento de Tecate, en la vía pública, en calles, avenidas, bulevares, caminos vecinales, plazas, parques, jardines y otros lugares de uso común, a través de la red de alumbrado público en beneficio y a favor de los habitantes del Municipio de Tecate, Baja California.*

*Son sujetos obligados al pago de este derecho, los beneficiarios del alumbrado público a que se refiere el párrafo anterior, propietarios o poseedores de inmuebles en el Municipio, a razón de su domicilio y de las actividades económicas que realice.*

---

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

<sup>6</sup> **Acuerdo General 5/2013.**

“**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: [...]”

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.”

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

**A.-** Este derecho se causará mensualmente conforme a la cuota fija que se establece a continuación y que deriva del costo que representa para el municipio prestar este servicio:

| CUOTA                                      | IMPORTE PESOS |
|--|---------------|
| <b>a).- Uso doméstico y/o habitacional</b> | \$56.47       |
| <b>b).- Comercial y de servicios.</b>      | \$1,129.44    |
| <b>c).- Industrial</b>                     | \$2,258.88    |

Las cuotas del presente derecho se determinaron y aprobaron, tomando en cuenta el costo que representa para el Municipio prestar el servicio de alumbrado público a los beneficiarios del mismo, considerando el costo por el suministro de energía eléctrica para la prestación del servicio, los costos por la operación, mantenimiento y reposición del alumbrado público, incluyendo gastos administrativos y sueldos y salarios de personal, involucrados directamente con dicho servicio. Lo anterior en cumplimiento a los principios establecidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tomando en cuenta los beneficios del servicio en el Municipio.

**B.-** Se otorga estímulo fiscal para el ejercicio fiscal 2021 a los contribuyentes de este derecho para efecto de que el importe del mismo, no sea mayor al que se hubiere pagado durante el ejercicio fiscal 2020. Asimismo, en los casos en los que no exista referencia o pagos del derecho de alumbrado público del ejercicio fiscal 2020, tendrán del (sic) derecho a pagar conforme a los siguientes importes: casa habitación \$19.98, comercial o de servicios \$139.00, e industriales \$1,303.20

**C.-** El pago deberá realizarse dentro de los primeros 10 días siguientes al mes en que se cause, en las oficinas recaudadoras municipales y demás instancias o establecimientos autorizados para tal efecto

El citado plazo y lugar de pago, podrá modificarse o ampliarse en beneficio de los contribuyentes, cuando exista acuerdo entre el Municipio con otras instancias públicas, que permitan simplificar el entero de la contribución. Para tal efecto, las instancias competentes del Municipio podrán celebrar convenios a través de los cuales se logre lo indicado con anterioridad.

**D.-** Los ingresos que se perciban por el derecho establecido en esta sección, se destinarán prioritariamente al pago de conceptos que se requieran para la debida operación y mantenimiento del alumbrado público que proporciona el Municipio, incluyendo su ampliación y renovación, así como, en su caso, rubros de sueldos y honorarios

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

*relacionados con este servicio.”*

### LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, Y TABLA DE VALORES CATASTRALES UNITARIOS, BASE DEL IMPUESTO PREDIAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021

**“ARTÍCULO 43.-** *Los Certificados, copias certificadas, legalización de firmas y demás servicios administrativos proporcionados por las Oficinas Municipales se pagarán conforme a la siguiente:*

*[...]*

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

|  | IMPORTE PESOS |
|--|---------------|
| <b>a).-</b> <i>Copia simple</i>        | \$1.50        |
| <b>b).-</b> <i>Copia certificada</i>   | \$14.50       |
| <b>c).-</b> <i>Disco compacto (CD)</i> | \$14.50”      |

14. Al respecto, la accionante alega, en esencia, que el **artículo 30** impugnado resulta inconstitucional, por violentar los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, garantizados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, al regular las cuotas que deberán cubrir los propietarios o poseedores de inmuebles en la entidad federativa por el derecho de alumbrado público, dependiendo del destino del predio, esto es, si se trata de uso doméstico, de comercio o servicios, o bien de industria.
15. Respecto al **artículo 43, letra U**, que combate, solicita su invalidez, al considerar que transgrede al derecho de acceso a la información reconocido en el artículo 6o. de la Constitución Federal, al prever cobros injustificados por la reproducción de información pública solicitada a la Unidad Municipal de Acceso a la Información por medio de copias simples, copias certificadas o en disco compacto (CD), esto es, sin que el legislador local haya justificado en forma objetiva y razonable los costos por la reproducción de información.
16. **TERCERO. Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>7</sup> establece que el plazo para la presentación de la

<sup>7</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.

17. En el caso, **las normas impugnadas fueron publicadas** el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.
18. El plazo de **treinta días naturales** transcurrió **del miércoles diecinueve de mayo al jueves diecisiete de junio de dos mil veintiuno**, como se muestra en el siguiente calendario:

| Domingo              | Lunes | Martes    | Miércoles | Jueves    | Viernes | Sábado |
|----------------------|-------|-----------|-----------|-----------|---------|--------|
| <b>Mayo de 2021</b>  |       |           |           |           |         |        |
| 16                   | 17    | <b>18</b> | 19        | 20        | 21      | 22     |
| 23                   | 24    | 25        | 26        | 27        | 28      | 29     |
| <b>Junio de 2021</b> |       |           |           |           |         |        |
| 30                   | 31    | 1         | 2         | 3         | 4       | 5      |
| 6                    | 7     | 8         | 9         | 10        | 11      | 12     |
| 13                   | 14    | 15        | 16        | <b>17</b> | 18      | 19     |

19. En ese sentido, si la demanda promovida, se presentó a través del buzón judicial de este Alto Tribunal el diecisiete de junio de dos mil veintiuno<sup>8</sup>, se concluye que **su presentación resulta oportuna**.
20. **CUARTO. Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>9</sup>, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un **ente legitimado** para promover el presente medio de control constitucional; por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>10</sup>

*“Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.*

*En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”*

<sup>8</sup> Fojas 1 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

<sup>9</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

*“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; [...]*

*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>10</sup> **Ley Reglamentaria de la materia.**

*“Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a*

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

21. En el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, comparece a través de su Presidenta, quien exhibió copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha doce de noviembre de dos mil diecinueve y acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>11</sup>, ejerce la representación legal de ese órgano autónomo y cuenta con la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad.
22. Por lo tanto, si en el caso se promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de preceptos contenidos en la **Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial para el Ejercicio Fiscal de 2021**, y la accionante insiste que esas normas resultan violatorias de derechos humanos, al alegar, concretamente, que el artículo 30 impugnado, viola los principios de equidad y proporcionalidad en las contribuciones que rigen en favor del gobernado, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal; y que el artículo 43, letra U, combatido, transgrede el principio de gratuidad en el acceso a la información, tutelado en el artículo 6o. del Magno Ordenamiento; por tanto, **cuenta legitimación para impugnarlos.**
23. Finalmente, es de resaltarse que este Tribunal Pleno ha sostenido el criterio de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para impugnar normas de carácter tributario, teniendo en cuenta que el artículo 105, fracción II, inciso g, constitucional establece únicamente como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea parte, sin que establezca otra condición, por lo que, como se adelantó, dicha Comisión sí está legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la

---

*juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. [...].”*

<sup>11</sup> **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

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

**I.** Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional [...]

**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”

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

violación a un derecho humano, como en el caso acontece.<sup>12</sup>

24. **QUINTO. Causales de improcedencia.** El Poder Legislativo de Baja California, al rendir su informe, alega que la acción es improcedente, porque la emisión de las normas impugnadas se ajustó al proceso legislativo respectivo, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, de manera que no vulneran de modo alguno los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalados por la accionante. Similares manifestaciones formula el Poder Ejecutivo local en su informe.
25. Tales argumentos deben **desestimarse**, dado que ello **involucra el estudio de fondo del asunto**, acorde con el criterio de este Tribunal Constitucional contenido en la **jurisprudencia P./J. 36/2004**, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.”** (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, registro 181395).
26. Por otra parte, es **infundado** lo alegado por el Poder Legislativo de Baja California en su informe, donde aduce que la accionante carece de legitimación procesal para promover este medio de control constitucional, porque no tiene atribuciones para intervenir en el diseño y configuración del sistema tributario local, pues, **como quedó reconocido en el considerando de Legitimación**, ha sido criterio de este Alto Tribunal que el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional establece únicamente como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea parte, sin que establezca otra condición, por lo que, como se adelantó, dicha Comisión sí está legitimada para cuestionar la validez de las normas que combate, e incluso de

---

<sup>12</sup> Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018**, por mayoría de seis votos, en el tema de legitimación, en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho. Así como al resolver la **acción de inconstitucionalidad 20/2019**, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. E incluso, de manera reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 20/2020**, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea; así como la diversa **26/2021**, resuelta el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

carácter tributario, mientras sostenga la violación a un derecho humano, como acontece en el caso.

27. Ahora bien, al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse alguno de oficio por este Tribunal Pleno, **se procede a realizar el estudio de fondo.**
28. **SEXTO. Catálogo de temas que serán analizados en la presente resolución.** El análisis de los conceptos de invalidez formulados por los accionantes se realizará, por cuestión de método, conforme a lo siguiente.

| CONSIDERANDO | TEMA   |
|--------------|--|
| SÉPTIMO      | <b>Análisis de la norma que prevé cobros por el servicio de <u>alumbrado público</u></b> (artículo 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial para el Ejercicio Fiscal de 2021).   |
| OCTAVO       | <b>Análisis de la norma que establece cobros por la <u>reproducción de información pública</u> en copias simples, copias certificadas y discos compactos (CD)</b> (artículos 43, letra U, contenidos la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial para el Ejercicio Fiscal de 2021). |

29. **SÉPTIMO. Análisis de la norma que prevé cobros por el servicio de alumbrado público.** En su primer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el **artículo 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, y Tabla de Valores Unitarios, Base del Impuesto Predial para el Ejercicio Fiscal de 2021**, ya que vulnera el principio de proporcionalidad tributaria porque establece un cobro por el servicio de alumbrado público, pero cuyo monto a pagar dependerá del domicilio y de las actividades económicas que realice la persona propietaria o poseedora de los inmuebles, según el uso que se les dé a éstos, sea doméstico, comercial o industrial.
30. Así, sostiene que el legislador local previó el cobro del derecho de alumbrado público tomando en consideración el destino de los predios que sean propiedad de los sujetos pasivos del tributo, elemento totalmente ajeno al costo real del servicio prestado por el Municipio, aun cuando el propio artículo refiera que las cuotas respectivas se basaron en las erogaciones que le generan su prestación al Municipio.
31. Aduce que, lo anterior, ocasiona que la individualización en cuanto al monto de ese derecho se diferencie entre cada contribuyente en razón del

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

destino o uso de los predios de las personas físicas o morales que sean propietarias o poseedoras, ocasionando un pago inequitativo y diferenciado para cada uno de los gobernados obligados a cubrir ese derecho.

32. Explica que por la forma en que se configura el derecho impugnado, podría darse el caso de que una misma persona pague más de una vez la tarifa establecida, si es que es propietaria o poseedora de más de un predio, pero que sea destinado a varios fines, por ejemplo, uso doméstico y a la vez actividades comerciales o industriales, por lo que estará obligado a cubrir más de dos pagos de diverso monto, pese a que obtiene el mismo beneficio que la persona que sólo tiene un predio o incluso, no es propietaria de ninguno.
33. Ello, porque el cobro de derechos por alumbrado público solo puede establecerse en función al costo que genera la prestación del servicio, no así de manera diferenciada según el tipo o destino del predio, pues se trata de un beneficio para toda la colectividad y no de sujetos particulares; por tanto, la norma controvertida viola el principio de proporcionalidad en las contribuciones.
34. Son **fundados** los argumentos que plantea la accionante.
35. En primer lugar, es cierto que, como lo refiere el Poder Legislativo en su informe, en términos del artículo 115, fracciones III, inciso b) y IV, inciso c), de la Constitución Federal<sup>13</sup>, los Municipios tienen derecho a recibir los

---

<sup>13</sup> **Constitución Federal.**

*“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. (...)*

*Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. (...).*

*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. (...)*

*Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.*

*Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.*

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo, como es el de alumbrado público y, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esa fuente normativa, es facultad de las legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.

36. Así, concierne a las legislaturas de las entidades federativas fijar las contribuciones que correspondan a los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar y éstos pueden, como consecuencia de esa atribución, realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.
37. No obstante, a fin de estar en aptitud de analizar el concepto de invalidez planteado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es necesario **establecer la naturaleza de la contribución que regula la norma impugnada.**
38. Para ello, es preciso partir del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, al ser el precepto que regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como en los Estados, la Ciudad de México y los Municipios. Su contenido, para lo que interesa destacar, es el siguiente:

***“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: (...)  
IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”***

39. Como se advierte, este precepto establece los **principios constitucionales tributarios** de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las siguientes características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en el texto constitucional.
  - 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.

---

*Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.*

*Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; (...).”*

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

- 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.
40. De acuerdo con estas características previstas por la Norma Fundamental, se puede válidamente definir a las **contribuciones o tributos** como un ingreso de derecho público –normalmente pecuniario– destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza (Federación, 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.
41. Fijado el concepto constitucional de contribución o tributo, debe precisarse que éste se conforma de **distintas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales**, los cuales, por un lado, permiten, mediante un 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. Tales elementos son: el sujeto, el hecho imponible, la base imponible, la tasa o tarifa y la época de pago.
42. Dichos elementos pueden explicarse de la siguiente manera:
- A. 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.
  - B. Hecho Imponible:** Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria. Constituye el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. En efecto, 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.
  - C. 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.
  - D. Tasa o Tarifa:** Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

determinación del crédito fiscal.

**E. 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.

43. Ahora, si bien los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, lo cierto es que su contenido es variable, pues se presentan de manera distinta según el tipo de contribución que se analice, dotándola a su vez de una naturaleza propia.
44. Además, de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución Federal, tanto la Federación como cada Estado para sí y para sus municipios, tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.
45. Pues bien, el artículo 3<sup>14</sup> del **Código Fiscal del Estado de Baja California**, dispone que las contribuciones se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones de mejoras; precisándose que las multas, los gastos de ejecución y la indemnización en caso de cheques devueltos, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas, pero cuando en ese Código se mencionan contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios.
46. En ese parámetro, el artículo 6<sup>15</sup> del Código local referido, precisa que los **impuestos** son las contribuciones en dinero o en especie, establecidas en ley con carácter general y obligatorio para cubrir los gastos públicos a cargo de las personas físicas y morales cuya situación coincida con el hecho generador de la obligación fiscal, y que sean **distintos de los derechos, productos y aprovechamiento**; en tanto que el artículo 7<sup>16</sup> de

<sup>14</sup> “**Artículo 3.-** Son contribuciones los impuestos, derechos y las contribuciones de mejoras. Los recargos, las multas, los gastos de ejecución y la indemnización en caso de cheques devueltos son aprovechamientos accesorios a las contribuciones, participan de su naturaleza, pero cuando en este Código se hace mención a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios. Las contribuciones se regularán por las leyes fiscales respectivas, en su defecto por este Código y supletoriamente por el derecho común.

Son aprovechamientos los ingresos fiscales derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.”

<sup>15</sup> “**Artículo 6.-** Son Impuestos las contribuciones en dinero o en especie, establecidas en ley con carácter general y obligatorio para cubrir los gastos públicos a cargo de las personas físicas y morales cuya situación coincida con el hecho generador de la obligación fiscal, y que sean distintos de los derechos, productos y aprovechamientos.”

<sup>16</sup> “**Artículo 7.-** Son Derechos las contraprestaciones establecidas en las leyes fiscales, por los servicios que presta el Estado, en su función de derecho público, incluso cuando se presten por

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

ese mismo ordenamiento dispone que los **derechos** son las contraprestaciones establecidas en las leyes fiscales, ***por los servicios que presta el Estado, en su función de derecho público***, incluso cuando se presten por organismos públicos descentralizados, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, siempre que, en este último caso, se encuentren previstos como tales en la Ley de Ingresos del Estado.

47. De lo anterior se desprende que los ***derechos*** se generan, entre otros supuestos, por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público; de modo que los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no pueden aplicarse de manera igual que en los impuestos, que es otro de los ingresos tributarios que podrá percibir el Estado.
48. En efecto, puede identificarse que, a diferencia de los ***impuestos*** que son contribuciones sobre las que el Estado impone una carga a los gobernados por los hechos o circunstancias que generen sus actividades, los ***derechos*** necesariamente **implican un hacer del Estado a cambio del pago** que, para ello, debe efectuar el particular a fin de obtener el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público o por la prestación de un servicio público.
49. Luego, resulta claro que tratándose de las contribuciones denominadas “***derechos***”, el legislador bajacaliforniano reconoce que su hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado y que la base o tasa se fijará en razón del valor o costo que éste último determine, tiene el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio que prestará; mientras que 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 es relevante, además, la capacidad contributiva del sujeto pasivo.
50. A partir de estos razonamientos, con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, lo cierto es que todas ellas deben someterse a los principios de legalidad tributaria y contar con los elementos mínimos para su existencia.
51. Esto es, de conformidad con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, todas las contribuciones deben cumplir con los principios tributarios de proporcionalidad y equidad; no obstante, lógicamente, estos

---

*organismos públicos descentralizados, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, siempre que en este último caso, se encuentren previstos como tales en la Ley de Ingresos del Estado.”*

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

principios se aplicarán de manera distinta atendiendo al tipo de tributo que se analice.

52. Concretamente tratándose de **derechos**, el principio de proporcionalidad exige que exista **congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud**, pues es lo que constituye al elemento tributario conocido como base imponible.
53. En otras palabras, los **principios de proporcionalidad y equidad en materia de derechos** exigen que, en la determinación de las cuotas, se tome en cuenta **el costo que representa al Estado la actividad de que se trate** y, además, **que dichas cuotas sean fijas e iguales para todos los que reciben el mismo servicio.**
54. La exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de las contribuciones. De lo contrario, existiría imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto.
55. En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base lógicamente conduce a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, en el que debe tomarse en cuenta que la base es el parámetro para determinar el monto que deberá cubrir el sujeto pasivo, pues es a la medida que representa a la que se aplica la tasa o tarifa y que revela el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador.
56. Por tanto, la relevancia de los elementos de la contribución, específicamente la base y tarifa del hecho imponible, consiste en que a través de ellos se demuestra si el hecho imponible de la contribución que pretende recaudarse está o no relacionada con su objeto; ya que, de no ser así, el tipo de contribución se vería distorsionado.
57. Sentado lo anterior, es preciso retomar lo que establece la norma analizada en este apartado, **artículo 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial para el Ejercicio Fiscal de 2021:**

**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, Y TABLA DE VALORES CATASTRALES UNITARIOS, BASE DEL IMPUESTO PREDIAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021**

**“TÍTULO V.- DERECHOS**

**CAPÍTULO I**

**DERECHOS POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS**

**1.- DERECHO POR ALUMBRADO PÚBLICO**

**ARTÍCULO 30.** *Es objeto de este derecho, la operación, ampliación, reposición y mantenimiento de alumbrado público, que se presta por el Ayuntamiento de Tecate, en la vía pública, en calles, avenidas, bulevares, caminos vecinales, plazas, parques, jardines y otros lugares de uso común, a través de la red de alumbrado público en beneficio y a favor de los habitantes del Municipio de Tecate, Baja California.*

*Son sujetos obligados al pago de este derecho, los beneficiarios del alumbrado público a que se refiere el párrafo anterior, propietarios o poseedores de inmuebles en el Municipio, a razón de su domicilio y de las actividades económicas que realice.*

**A.-** *Este derecho se causará mensualmente conforme a la cuota fija que se establece a continuación y que deriva del costo que representa para el municipio prestar este servicio:*

| CUOTA                                      | IMPORTE PESOS |
|--|---------------|
| <b>a).- Uso doméstico y/o habitacional</b> | \$56.47       |
| <b>b).- Comercial y de servicios.</b>      | \$1,129.44    |
| <b>c).- Industrial</b>                     | \$2,258.88    |

*Las cuotas del presente derecho se determinaron y aprobaron, tomando en cuenta el costo que representa para el Municipio prestar el servicio de alumbrado público a los beneficiarios del mismo, considerando el costo por el suministro de energía eléctrica para la prestación del servicio, los costos por la operación, mantenimiento y reposición del alumbrado público, incluyendo gastos administrativos y sueldos y salarios de personal, involucrados directamente con dicho servicio. Lo anterior en cumplimiento a los principios establecidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tomando en cuenta los beneficios del servicio en el Municipio.*

**B.-** *Se otorga estímulo fiscal para el ejercicio fiscal 2021 a los contribuyentes de este derecho para efecto de que el importe del*

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

*mismo, no sea mayor al que se hubiere pagado durante el ejercicio fiscal 2020. Asimismo, en los casos en los que no exista referencia o pagos del derecho de alumbrado público del ejercicio fiscal 2020, tendrán del (sic) derecho a pagar conforme a los siguientes importes: casa habitación \$19.98, comercial o de servicios \$139.00, e industriales \$1,303.20*

**C.-** *El pago deberá realizarse dentro de los primeros 10 días siguientes al mes en que se cause, en las oficinas recaudadoras municipales y demás instancias o establecimientos autorizados para tal efecto*

*El citado plazo y lugar de pago, podrá modificarse o ampliarse en beneficio de los contribuyentes, cuando exista acuerdo entre el Municipio con otras instancias públicas, que permitan simplificar el entero de la contribución. Para tal efecto, las instancias competentes del Municipio podrán celebrar convenios a través de los cuales se logre lo indicado con anterioridad.*

**D.-** *Los ingresos que se perciban por el derecho establecido en esta sección, se destinarán prioritariamente al pago de conceptos que se requieran para la debida operación y mantenimiento del alumbrado público que proporciona el Municipio, incluyendo su ampliación y renovación, así como, en su caso, rubros de sueldos y honorarios relacionados con este servicio.”*

58. De lo transcrito, se advierte que la norma impugnada prevé el **cobro de un derecho por el servicio de alumbrado público que presta el Municipio de Tecate, Baja California**, cuyo **objeto** es la operación, ampliación, reposición y mantenimiento de alumbrado público, que se presta por su Ayuntamiento en la vía pública, en calles, avenidas, bulevares, caminos vecinales, plazas, parques, jardines y otros lugares de uso común, a través de la red de alumbrado público en beneficio y a favor de los habitantes de dicho Municipio.
59. Asimismo, la norma establece que son **sujetos** del derecho respectivo los propietarios o poseedores de inmuebles en dicho Municipio, a razón de su domicilio y de las actividades económicas que realice, estableciendo en su apartado A una **cuota fija** que se pagará mensualmente, y que **depende del uso o destino del inmueble**: por **uso doméstico y/o habitacional**, \$56.47; por **uso comercial o de servicios**, \$1,129.44; y por **uso industrial** \$2,258.88.
60. Además, en el apartado B de la norma que se analiza, se establece un **estímulo fiscal** para el ejercicio fiscal 2021 a los contribuyentes del derecho de alumbrado público, para efecto de que su importe no sea mayor al que se hubiere pagado durante el ejercicio fiscal 2020, agregando

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

que, en los casos en los que no exista referencia o pagos del derecho de alumbrado público de éste último ejercicio fiscal, tendrán derecho a pagar conforme a los siguientes importes: **casa habitación \$19.98; comercial o de servicios \$139.00; e industriales \$1,303.20.**

61. Por su parte, en el apartado C de la norma referida, se establece la **fecha de pago** del derecho en cuestión, el cual deberá realizarse dentro de los primeros diez días siguientes al mes en que se cause, en las oficinas recaudadoras municipales y demás instancias o establecimientos autorizados para tal efecto, estableciendo, además, reglas para su modificación o ampliación.
62. Finalmente, el apartado D del precepto impugnado dispone **el destino de los ingresos** por el derecho de alumbrado público municipal, los cuales prioritariamente irán al pago de conceptos que se requieran para la debida operación y mantenimiento de ese servicio, incluyendo su ampliación y renovación, así como, en su caso, rubros de sueldos y honorarios relacionados.
63. De lo anterior debe resaltarse que la norma impugnada establece que el derecho de alumbrado público ***“deriva del costo que representa para el municipio prestar este servicio”***, estableciendo **cuotas fijas mensuales en razón del destino que el propietario o poseedor, sujeto pasivo del tributo, dé a su inmueble.**
64. Ahora bien, debe recordarse que, como quedó expuesto, en la configuración de los **derechos**, como en la de cualquier tributo, se debe cumplir con los principios tributarios previstos en la Constitución Federal, pero siempre atendiendo a sus particularidades.
65. De esta manera, como se desprende de la **jurisprudencia P./J. 2/98**, de rubro: ***“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.”*** (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, pág. 41, registro 196934), para la determinación de la cuota correspondiente en el caso de los derechos, no pueden tomarse en cuenta elementos que reflejen la capacidad contributiva del gobernado –lo que resulta posible en el caso de los impuestos– sino que debe tomarse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y, además, las cuotas deben ser fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.
66. En ese sentido, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 12/2012 y 18/2012**, en sesión de veintiocho de mayo de dos mil doce; **46/2019**<sup>17</sup>,

<sup>17</sup> **Acción 46/2019**, resuelta por **unanimidad de 9 votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, **20/2020**<sup>18</sup> y **101/2020**<sup>19</sup>, ambas en sesión de ocho de octubre de dos mil veinte, **21/2020**, en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil veinte, y más recientemente, las diversas **19/2021** y **26/2021**<sup>20</sup>, en sesiones de

---

Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, denominado “*El artículo 17, penúltimo y último párrafos, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, viola los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad tributaria, al establecer una contribución por la prestación del servicio de alumbrado público*”, precepto publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

<sup>18</sup> **Acción 20/2020**, resuelta por **unanimidad de 11 votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones y por diversas, Aguilar Morales con salvedades, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y con adicionales, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones atinentes a la fracción III de los preceptos cuestionados, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su tema II, denominado “*Disposiciones que establecen el cobro de derechos de alumbrado público*”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 18, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Carácuaro, 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jungapeo, 18, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Huacana, 15, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tumbiscatío y 15, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tuzantla, todos del Estado de Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de diciembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

<sup>19</sup> **Acción 101/2020**, resuelta por **unanimidad de 11 votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis de las normas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público, consistente en declarar la invalidez de los artículos 17, fracciones I, II y III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Apatzingán, Aquila, Cojumatlán, Contepec, Hidalgo, Huetamo, Ixtlán, Maravatío, Marcos Castellanos, Panindícuaro, Susupuato, Tacámbaro, Tepalcatepec, Tlalpujahua, Tocumbo, Turicato, Tzintzuntzan, Villamar, Zamora, Zináparo y Zitácuaro, 16, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Irimbo, 18, fracciones I, II y III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Lázaro Cárdenas, Morelia y Uruapan, 17, fracciones I, I (sic) y II (sic), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tangamandapio y 21, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacapu, todos del Estado de Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el 31 de diciembre de 2019.

<sup>20</sup> **Acción 26/2021**, resuelta por **unanimidad de once votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 17, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coalcomán, 17, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Copándaro, 17, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas, 17, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Maya, 16, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tuxpan, 17, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Vista Hermosa, 17, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zináparo y 17, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

veinticuatro y veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, este Tribunal Pleno ha reiterado que, **para la cuantificación de las cuotas en el caso de los derechos por servicio**, debe identificarse, por una parte, el tipo de servicio público de que se trate y, por la otra, el costo que le representa al Estado prestar ese servicio, ya que **no pueden considerarse para tales efectos, aspectos ajenos a éstos, como lo sería la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento distinto al costo**; pues ello implicaría que se violen los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>21</sup>, toda vez que **no se estaría atendiendo al costo que para el Estado representa prestar el servicio, ni se estaría cobrando un mismo monto a todos aquellos que reciben el mismo servicio**.<sup>22</sup>

67. De lo contrario, se vulnerarían los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que **no se estaría atendiendo al costo que para el Estado representa prestar el servicio, ni se estaría cobrando un mismo monto a todos aquellos que reciben el mismo servicio**; siendo que los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.
68. A mayor abundamiento, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 28/2019**, en sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de una norma<sup>23</sup> que establecía la cuota que debía pagarse por concepto de **derechos de instalación, mantenimiento y conservación del servicio de alumbrado público**, a partir del **destino del inmueble** (casa habitación o baldíos, locales comerciales o de prestación de servicio y locales industriales), lo que se estimó contrario al principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que **no se atendía al costo real del servicio proporcionado por el Municipio, sino**

---

Municipio de Zinapécuaro, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2021, expedidas, respectivamente, mediante los Decretos Números 468, 470, 481, 482, 489, 492, 497 y 499, publicados en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veinte. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

<sup>21</sup> **Constitución Federal.**

*“Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos: (...)*

*IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”*

<sup>22</sup> Acorde con la tesis de **jurisprudencia P.JJ. 3/98**, de rubro: **“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.”** (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página 54, registro 196933).

<sup>23</sup> Por mayoría de ocho votos se declaró la invalidez del artículo 14 de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2019. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

**a la capacidad económica del contribuyente**, pues se establecía que ese derecho sería calculado a partir del número de metros del predio, del tipo de destino (residencial, comercial, industrial o turístico) así como de la zona económica en la que se encontrara (primer cuadro de la cabecera municipal, zonas residenciales o turísticas y colonias o barrios populares).

69. En el caso, la norma impugnada, **artículo 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, para el ejercicio fiscal 2021**, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria que prevé el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que en el caso de los derechos por el servicio de alumbrado público a que hace referencia el precepto legal en comento, **no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el Municipio**, sino **a la capacidad económica del contribuyente**, al establecer que éste será calculado a los beneficiarios del alumbrado público, propietarios o poseedores de inmuebles, a razón de su domicilio y de las actividades económicas que realice, sea uso doméstico y/o habitacional, \$56.47; uso comercial o de servicios, \$1,129.44; o uso industrial \$2,258.88, esto es, la tarifa respectiva se sustenta **a partir de su situación particular, con base en el uso o destino del predio respectivo**, lo que ocasiona un pago inequitativo y diferenciado para cada uno de los obligados a cubrir ese derecho, violentando así el principio de equidad tributaria.
70. Conforme a ello, el precepto analizado transgrede los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, toda vez que para calcular el monto del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, **no se atiende al costo que le representa al Municipio prestar ese servicio**, sino que introduce elementos ajenos a éste (**uso o destino del predio**), a fin de determinar la base del tributo, lo que provoca, por una parte, que los contribuyentes no tributen de manera proporcional, desde la perspectiva que debe tomarse en cuenta tratándose de la contribución denominada “derecho” y, por la otra, que se dé un trato desigual a los gobernados al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio.
71. En efecto, aun cuando el propio precepto, en el párrafo segundo de su apartado A, disponga que las cuotas respectivas se basaron ***“tomando en cuenta el costo que representa para el Municipio prestar el servicio de alumbrado público”***, lo cierto es que el hecho de que el legislador bajacaliforniano hubiere establecido que la base del derecho por servicio de alumbrado público, se obtendría a partir de aspectos que nada tienen que ver con el costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino en dado caso, con **la capacidad económica del contribuyente en función del uso, destino o tipo de predio**, provoca que el mismo sea inconstitucional.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

72. Lo anterior es así, por lo que se refiere al **principio de proporcionalidad tributaria**, en virtud de que el monto del derecho a enterar con motivo de la prestación del servicio de alumbrado público, se determinará en función de elementos que resultan completamente ajenos al costo que le representa al Municipio prestar ese servicio y, por lo que hace al **principio de equidad tributaria**, en razón de que se permite el cobro de montos distintos por la prestación de un mismo servicio; cuestiones que –como ya ha quedado precisado con antelación en las diversas tesis que se han citado a lo largo de este considerando–, no hacen más que demostrar que dicho precepto jurídico transgrede lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
73. Atento a lo anterior, se concluye que **el hecho de que la legislatura local hubiese establecido para la cuantificación de las cuotas del derecho por servicio de alumbrado público aspectos que nada tienen que ver con el costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino en dado caso, con la capacidad económica del contribuyente en función del destino del predio, genera que el artículo 30 combatido sea inconstitucional**, por lo que procede declarar su **invalidez**.
74. Resulta aplicable al caso la **jurisprudencia P./J. 120/2007**, de rubro: **“DERECHOS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 83, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, SONORA, QUE ESTABLECE LOS DERECHOS RELATIVOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2007, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA.”** (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, pág. 985, registro 170766).
75. Finalmente, cabe destacar que el Poder Legislativo local formula alegatos en el sentido de que, con motivo de lo resuelto en la referida **acción de inconstitucionalidad 107/2020** y atento a lo determinado por este Alto Tribunal, dicha autoridad legislativa ajustó la naturaleza de la contribución que se analiza, precisando cada uno de sus elementos como derecho por alumbrado público. Sin embargo, la inexactitud del argumento deriva en que, en el caso concreto, se advierte violación a los referidos principios de proporcionalidad y equidad tributaria, reconocidos en la Norma Fundamental.
76. En efecto, este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 107/2020**<sup>24</sup>, en sesión de trece de octubre de dos

<sup>24</sup> **Acción 107/2020**, resuelta por **unanidad de diez votos** de los señores Ministros Gutiérrez

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

mil veinte, declaró la inconstitucionalidad de diversos artículos contenidos en leyes de ingresos municipales del Estado de Baja California que regulaban el cobro de derechos por alumbrado público, dentro de las cuales se incluyó el artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial para el ejercicio fiscal 2020, en ese entonces, por haber establecido el legislador local impuestos sobre el consumo de energía eléctrica, competencia de la Federación, en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo que, en la materia de esta acción, la norma impugnada resulta inconstitucional por violación a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, garantizados en el artículo 31, fracción IV, de ese Ordenamiento Fundamental, aplicables a las contribuciones denominadas “derechos”.

77. Por los razonamientos expuestos, debe declararse la **invalidez** del **artículo 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, y Tabla de Valores Unitarios, Base del Impuesto Predial para el Ejercicio Fiscal de 2021**, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno.
78. **OCTAVO. Análisis de la norma que establece cobros por la reproducción de información pública en copias simples, copias certificadas y discos compactos (CD).** En su segundo concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el **artículo 43, en su letra U, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, para el ejercicio fiscal 2021**, al considerar que prevé cobros injustificados por la reproducción de información pública solicitada a la Unidad Municipal de Acceso a la Información, a través de copia simple de \$1.50, copia certificada con un valor de \$14.50 y a través de disco compacto (CD) por un monto de \$14.50.

---

Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales apartándose del estudio de la proporcionalidad y equidad, Pardo Rebolledo apartándose del estudio de la proporcionalidad y equidad, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y del estudio de la proporcionalidad y equidad, Ríos Farjat, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones y del estudio de la proporcionalidad y equidad, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas con reserva de criterio, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su tema I, denominado **“Disposiciones que establecen el cobro de derechos de alumbrado público”**, consistente en declarar la invalidez de los artículos 16 de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, **25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial**, 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana y 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, todos del Estado de Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

79. Al respecto, señala la promovente que las cuotas referidas no corresponden al costo real de los materiales empleados para la entrega de la información requerida, pues atendiendo al principio de gratuidad que rige en materia de acceso a la información pública previsto en el artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal y a los precedentes de este Alto Tribunal, recaía en el legislador local la carga de demostrar que el cobro establecido en la disposición impugnada, por proporcionar información en diversos medios, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, de tal forma que si no existe razonamiento que justifique el cobro por la reproducción de información con base objetiva, ello significa que la cuota establecida se determinó de forma arbitraria, sin contemplar el costo real de los materiales empleados en la reproducción de la información en copias simples, copias certificadas o a través de disco compacto (CD), por lo que, sostiene, la norma combatida viola el principio de gratuidad en el acceso a la información.
80. Adicionalmente, la accionante explica que la **letra U del artículo 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, para el ejercicio fiscal 2021**, viola el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues si bien el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario autorizado, se da lugar a la relación entablada entre las partes que no es ni puede ser de derecho privado de modo que **no puede exigir lucro o ganancia para éste, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**.
81. Ahora bien, para estar en contexto, se debe reproducir la norma materia de estudio en este apartado, **artículo 43, letra U, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, para el ejercicio fiscal 2021**:

**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, Y TABLA DE VALORES CATASTRALES UNITARIOS, BASE DEL IMPUESTO PREDIAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021**

**“ARTÍCULO 43.-** *Los Certificados, copias certificadas, legalización de firmas y demás servicios administrativos proporcionados por las Oficinas Municipales se pagarán conforme a la siguiente:*

*[...]*

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

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

|                                 | IMPORTE PESOS |
|---------------------------------|---------------|
| <b>a).- Copia simple</b>        | \$1.50        |
| <b>b).- Copia certificada</b>   | \$14.50       |
| <b>c).- Disco compacto (CD)</b> | \$14.50”      |

82. De lo transcrito, se advierte que la norma impugnada contiene supuestos directamente aplicables a las solicitudes de acceso a la información pública, en tanto se refieren al cobro de derechos por servicios relacionados con la expedición, grabación y/o envío de documentos e información por parte de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Municipio de Tecate, Baja California, a través de copias simples, copias certificadas o en disco compacto (CD), estableciendo como tarifas los importes de \$1.50, \$14.50 y \$14.50 pesos, respectivamente.
83. Resulta **fundado** el concepto de invalidez de la accionante.
84. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018**, en sesión de seis de diciembre del dos mil dieciocho, así como también la **acción de inconstitucionalidad 15/2019**, este Tribunal Pleno indicó que el principio de gratuidad se introdujo al texto constitucional en virtud de la reforma de veinte de julio del dos mil siete, de cuyo proceso de creación, en específico, del dictamen de la Cámara de Diputados, se advierte que el Poder Reformador de la Constitución precisó que dicho principio se refiere sólo a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue, por ejemplo: medios magnéticos, copias simples o certificadas, y tampoco a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando lo solicite el interesado, de modo que los medios de reproducción y de envío tienen un costo, no así la información en sí misma considerada.
85. También se dio noticia de que al resolver la diversa **acción de inconstitucionalidad 5/2017**, en sesión de veintiocho de noviembre del dos mil diecisiete, este Pleno analizó el derecho de acceso a la información, sus dimensiones y vertientes, estableciendo, en lo que interesa, que al emitir la referida ley general el legislador enfatizó que el principio de gratuidad constituye una máxima fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información y que entre sus objetivos está evitar la discriminación, pues pretende que todas las personas sin importar su condición económica puedan acceder a ella, de modo que sólo pueden realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y su envío, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

86. En ese precedente de dos mil diecisiete se concluyó que el texto constitucional es claro al establecer la obligación categórica de garantizar la gratuidad en el acceso a la información, de manera que no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda que realice el sujeto obligado, pues únicamente puede ser objeto de pago y, por ende, de cobro, lo relativo a las modalidades de reproducción y de entrega solicitadas.
87. Asimismo, se determinó que conforme, entre otros, a los artículos 1, 2, fracciones II y III, 17, primer párrafo, 124, fracción V, 133, 134 y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el principio de gratuidad exime de cobro la búsqueda de información, caso contrario tratándose de los costos de los materiales utilizados para su reproducción, su envío y/o la certificación de documentos, siempre y cuando sean determinados a partir de una base objetiva y razonable de los mismos.
88. Es decir, la búsqueda de información no puede generar cobro alguno porque no se materializa en algún elemento; sin embargo, lo que puede cobrarse son los costos que impliquen el material en que se reproduce, los de envío una vez plasmada o materializada, o bien, de certificación de documentos, pero si el solicitante proporciona el medio o mecanismo necesario para reproducir o recibir esa información, no se le puede cobrar costo alguno, justamente porque los proporcionó.
89. Precisó que, de acuerdo con la mencionada Ley General, para determinar las cuotas aplicables el legislador debe considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo, que esas cuotas se establezcan en la Ley Federal de Derechos, pero cuando tal legislación no sea aplicable al sujeto obligado, entonces las cuotas respectivas deben ser menores a las ahí contenidas.
90. Agregó que, de acuerdo con los precedentes de este Alto Tribunal al tratarse del cobro de derechos, las cuotas deben ser acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio. Citó como sustento de tal determinación, entre otras, la **jurisprudencia P. /J. 3/98** de este Alto Tribunal, de rubro: **“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA”** (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, registro 196933).
91. En resumen, tratándose del derecho de acceso a la información, conforme al texto constitucional y legal aplicables, **el principio de gratuidad implica**

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

**que el Estado sólo puede cobrar el costo de los materiales utilizados para su reproducción, envío y/o la certificación de documentos y que esas cuotas deben establecerse o fijarse a partir de una base objetiva y razonable de los insumos utilizados, sin que en algún caso pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.**

92. Los dos aspectos comentados consistentes en la gratuidad de la información y la posibilidad de que se cobren únicamente el costo de los materiales de reproducción, envío, o bien, su certificación, fijados a partir de una base objetiva y razonable se traducen en una **obligación para el legislador consistente en motivar esos aspectos al emitir las disposiciones que regulen o establezcan esos costos.**
93. En efecto, la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, tratándose de leyes, implica que **al crear una norma que regule o contenga esos costos que se traducen en una cuota o tarifa aplicable, el legislador tenga que realizar una motivación reforzada en que explique esos costos y la metodología que utilizó para establecer la tarifa o cuota respectivas.**
94. Lo anterior, porque sólo de esa manera se podría analizar la constitucionalidad de un precepto que contenga dicha cuota o tarifa, es decir, a partir de considerar las razones o motivos que condujeron al legislador a establecer determinado parámetro monetario.
95. Si se toma en cuenta que conforme al texto constitucional la materia que nos ocupa se rige por el principio de gratuidad y que conforme a la ley general aplicable sólo puede cobrarse el costo de los materiales usados para su reproducción, envío o, en su caso, la certificación de documentos, es claro que el legislador debe cumplir con la carga de motivar esos aspectos al emitir la disposición legal conducente.
96. **En caso de incumplir ese deber, como ya se dijo, los órganos judiciales competentes no podrían examinar si la norma efectivamente se ajusta a dicho parámetro de regularidad,** esto es, si respeta o no el principio de gratuidad entendido como la posibilidad del Estado de cobrar únicamente el costo de los materiales utilizados para la reproducción de la información, su envío y/o la certificación de documentos y a partir de cuotas establecidas con una base objetiva y razonable de los insumos utilizados.
97. Aunado a lo anterior, de lo expuesto también se obtiene que, al tratarse del cobro de derechos, **las cuotas aplicables deben ser acordes al costo que implica para el Estado proporcionar el servicio** y, finalmente, que las cuotas respectivas están contenidas en la Ley Federal de Derechos, pero

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

en caso de que al sujeto obligado no le sea aplicable, entonces los montos ahí contenidos constituyen un referente que no debe ser rebasado.

98. Por último, se debe destacar que conforme al artículo 141 de la Ley General aplicable, la información debe ser entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.
99. De acuerdo con lo expuesto, debe analizarse si las cuotas respectivas se fijaron con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y sus costos, pues no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información.
100. En el caso, la norma examinada, **artículo 43, letra U, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, para el ejercicio fiscal 2021**, prevé cobro de derechos por servicios relacionados con la expedición, grabación y/o envío de documentos e información por parte de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Municipio de Tecate, Baja California, a través de copias simples, copias certificadas o en disco compacto (CD), estableciendo como tarifas los importes de \$1.50, \$14.50 y \$14.50 pesos, respectivamente.
101. Al respecto, del Dictamen No. 145 de la Comisión de Hacienda y Presupuesto del Congreso del Estado de Baja California, relativo a la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial para el Ejercicio Fiscal de 2021, en la parte conducente, se dijo:

***“DÉCIMO NOVENO.- Que, respecto al artículo 48, apartado U, inciso a), correspondiente a ‘U.- Expedición, grabación y/o envío de documentos e información, solicitada por la Unidad de Acceso a la Información serán pagados por los peticionarios, sujetándose a la siguiente tarifa a).- Copia simple’, respecto del cual se declaró la invalidez conforme a la resolución decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; se advierte que el concepto se conserva en los mismos términos, ajustándose la tarifa conforme al factor inflacionario, en la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, para el Ejercicio Fiscal de 2021. Asimismo, sobre este concepto, personal del Ayuntamiento de Tecate señaló que ‘El cobro es básicamente para compensar el gasto de papel, tinta y servicio de impresora que le genera al ayuntamiento. El aumento al mismo se debe al***

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

*incremento que se le dio a toda la iniciativa de Ley de Ingresos 2021... la inflación en México por lo que respecta a los últimos 6 años ha sufrido altibajos los cuales se han generado por infinidad de eventos sociales, políticos y económicos, generándose una inflación promedio en los últimos 6 años de 3.9%, por lo que la Tesorería de este Ayuntamiento, sugiere aplicar un 3.0% como ajuste inflacionario a los distintos conceptos estipulados en la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2021’.*

***Por lo anterior, esta Comisión considera que, en el presente caso, el inicialista está justificando la tarifa que se propone cobrar en dicho inciso, sin violentar el Principio de Gratuidad que rige a la información pública, ello ya que dicha tarifa es solamente para compensar el gasto de papel, tinta y servicio de impresora que utiliza el Ayuntamiento para proporcionar dicha información como quedó plasmado anteriormente, fuera del supuesto legal previsto de gratuidad.”***<sup>25</sup>

102. De lo anterior se advierte que el propio legislador local hace notar que este Tribunal Pleno ha declarado la inconstitucionalidad de normas de contenido similar a la analizada en este apartado, precisamente del Estado de Baja California y en concreto del Municipio de Tecate, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 107/2020**<sup>26</sup>, en sesión de trece de octubre de dos mil veinte.
103. Además, se observa que, si bien el legislador local consideró que en las normas impugnadas el Municipio actor justificó que la tarifa solo busca cobrar lo relativo a **“el gasto de papel, tinta y servicio de impresora que utiliza el Ayuntamiento para proporcionar dicha información”**, lo cierto es que **no se hacen explícitos los costos y en general la metodología que le permitió arribar a los mismos**, como podría ser por ejemplo señalando el valor comercial de las hojas de papel, de la tinta para la

<sup>25</sup> Página 8 de la versión digitalizada de la exposición de motivos y dictamen, correspondientes a los antecedentes legislativos aportados por el Poder Legislativo del Estado de Baja California.

<sup>26</sup> **Acción 107/2020**, resuelta por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su tema IV, denominado **“Disposiciones que establecen derechos para obtener la reproducción de información en copias simples”**, consistente en declarar la invalidez de los artículos 48, apartado U, inciso a), de la **Ley de Ingresos del Municipio de Tecate y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial**, 25, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada y 49, apartados A, incisos a) y b), y B, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, todos del Estado de Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

impresión, o incluso, del disco compacto (CD) que se utilizará para ello, supuesto éste último que ni siquiera se menciona en lo manifestado por la autoridad legislativa, siendo que únicamente se justifica el aumento de la tarifa con motivo del incremento de la inflación en el país. En suma, no es posible establecer por esta Suprema Corte si las cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

104. Por tanto, es de concluirse que **la norma impugnada resulta inconstitucional**, porque del análisis del proceso de creación de dicha ley, se advierte que **el legislador local en ningún momento razonó o explicó por qué y la manera en que fijó dichas tarifas.**
105. Al respecto, ha sido criterio reiterado del Pleno de este Tribunal Constitucional que no es condición indispensable ni necesaria para emitir un juicio de constitucionalidad que el legislador haya expresado argumentos o justificaciones específicas de sus actos en el proceso de creación de las normas, ya que, en todo caso, esta Suprema Corte puede constatar si las razones que justifican dicha actuación se advierten de la propia Constitución, de diverso precepto normativo o de un proceso legislativo anterior, tratándose de los preceptos impugnados.<sup>27</sup>
106. Sin embargo, en el caso, **recae en el legislador la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de información en determinado medio, 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. De ahí que en este tipo de asuntos constituya una carga para el legislador razonar esos aspectos a fin de dirimir la constitucionalidad de los preceptos respectivos.

---

<sup>27</sup> Ello se advierte de la **jurisprudencia P./J. 136/2009**, que dice: **“PROCESO LEGISLATIVO. PARA EMITIR UN JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD NO ES INDISPENSABLE QUE EL LEGISLADOR HAYA EXPRESADO ARGUMENTOS QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUACIÓN EN EL PROCESO DE CREACIÓN NORMATIVA.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha modulado el requisito constitucional a cargo de las autoridades legislativas para motivar sus actos (particularmente en materia de equidad tributaria), y se les ha exigido que aporten las razones por las cuales otorgan un trato diferenciado a ciertos sujetos pasivos de un tributo, de ahí la conveniencia de que en el proceso legislativo aparezcan explicaciones ilustrativas sobre las razones que informan una determinada modificación normativa -las cuales pueden considerarse correctas y convincentes, salvo que en sí mismas ameriten un reproche constitucional directo-, lo que redundará en un adecuado equilibrio entre la función legislativa y la interpretativa de la norma a la luz de los principios constitucionales. Sin embargo, no es condición indispensable ni necesaria para emitir un juicio de constitucionalidad que el legislador haya expresado argumentos o justificaciones específicas de sus actos en el proceso de creación normativa, ya que en todo caso el Alto Tribunal debe apreciar en sus méritos la norma de que se trate frente al texto constitucional y con motivo de los cuestionamientos que de esa índole haga valer el gobernado, de forma que puede determinar la inconstitucionalidad de preceptos ampliamente razonados por el legislador en el proceso respectivo”. Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXXI, Enero de 2010, Página 21, Registro 165438.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

107. En otras palabras, como ya se dijo, en estos asuntos **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 ello**, 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.
108. A diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, rige 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, en términos de los artículos 6o. constitucional y 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; en ese sentido, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está grabando la información.
109. Así, derivado del principio de gratuidad, el legislador tiene la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de la información en determinado medio atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, explicando la metodología que empleó para ello; **lo que en el caso no sucedió y, en consecuencia, el solo establecimiento de una cuota por la entrega de información tiene la sospecha de ser inconstitucional, al haberse realizado de manera arbitraria.**
110. Cabe precisar que aun en el evento de que este Tribunal Pleno pudiera buscar o allegarse de información para determinar si las tarifas o cuotas aplicables a la reproducción de información se apegan o no al parámetro de regularidad constitucional antes comentado, lo objetivamente cierto es que no le corresponde realizar ni los cálculos respectivos ni tampoco fijar valores a fin de analizar su constitucionalidad, precisamente porque conforme al texto constitucional y legal aplicables, **en materia de transparencia y acceso a la información pública corresponde al legislador realizar la motivación reforzada en los términos apuntados.**
111. Por lo expuesto y en atención a los precedentes de este Alto Tribunal, lo procedente es declarar la **invalidez del artículo 43, letra U, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, y Tabla de Valores Unitarios, Base del Impuesto Predial para el Ejercicio Fiscal de 2021, sin que sea necesario el estudio del resto de los argumentos relacionados con el principio de proporcionalidad tributaria,** pues su examen en nada cambiaría la conclusión alcanzada, al acreditarse la violación al principio de gratuidad del acceso a la información pública

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

contenido en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

112. En términos similares fue resuelta la **acción de inconstitucionalidad 25/2021**, por unanimidad de votos, en sesión de veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, donde este Tribunal Pleno invalidó normas de estructura similar, contenidas en Leyes de Ingresos de 41 Municipios del Estado de Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
113. Sirve de apoyo a lo anterior la **jurisprudencia P./J. 37/2004**, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.”** (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, registro 181398).
114. **NOVENO. Efectos.** Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General<sup>28</sup>, las declaratorias de invalidez decretadas surtirán efectos **a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia** al Congreso del Estado de Baja California.
115. Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, **se vincula al Poder Legislativo del Estado de Baja California** para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad que se detectaron en la presente sentencia.
116. Finalmente, **deberá notificarse la presente sentencia al Municipio de Tecate, Baja California**, por ser la autoridad encargada de la aplicación de las normas que fueron invalidadas.

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

### R E S U E L V E:

**PRIMERO.** Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se declara la **invalidez** de los artículos 30 y 43, letra U, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, y Tabla de Valores Unitarios, Base del Impuesto Predial para el Ejercicio Fiscal de 2021, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el

---

<sup>28</sup> “**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley”.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, de conformidad con los considerandos séptimo y octavo de esta decisión.

**TERCERO.** La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando noveno de esta determinación.

**CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a las causales de improcedencia y al catálogo de temas que serán analizados en la presente resolución.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a la legitimación. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra.

### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al análisis de la norma que prevé cobros por el servicio de alumbrado público, consistente en declarar la invalidez del artículo 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate,

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021

Baja California, y Tabla de Valores Unitarios, Base del Impuesto Predial para el Ejercicio Fiscal de 2021, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández separándose de sus párrafos ochenta y nueve y noventa y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo su inciso b), respecto del cual se pronunció por su validez y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al análisis de la norma que establece cobros por la reproducción de información pública en copias simples, copias certificadas y discos compactos (CD), consistente en declarar la invalidez del artículo 43, letra U, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, y Tabla de Valores Unitarios, Base del Impuesto Predial para el Ejercicio Fiscal de 2021, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California, 2) vincular al Congreso del Estado a abstenerse de incurrir, en lo futuro, en los mismos vicios de inconstitucionalidad en disposiciones generales de vigencia anual y 3) notificar la presente sentencia al municipio involucrado, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la ley de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno por gozar de vacaciones, el primero por haber integrado la Comisión de Receso del primer período de sesiones de dos mil veinte y el

## **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2021**

segundo por haber integrado la Comisión de Receso del segundo período de sesiones de dos mil quince.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

**PRESIDENTE**

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**PONENTE**

**MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA**