

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 93/2020, así como los Votos Concurrente del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y Particular del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 93/2020
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

MINISTRO PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

SECRETARIA: MAURA ANGÉLICA SANABRIA MARTÍNEZ

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintinueve de octubre de dos mil veinte.

Vo.Bo.

VISTOS; Y
RESULTANDO:

Cotejó:

PRIMERO. Presentación de la demanda. Por escrito recibido el veintisiete de enero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su Presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que reclamó del Congreso y del Gobernador, ambos del Estado de Durango, la expedición, promulgación y publicación, las siguientes normas generales.

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

a) Alumbrado Público:

1. Artículo 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020.
2. Artículo 76 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020.
3. Artículo 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Papasquiaro, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020.
4. Artículo 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020.

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

1. Artículo 36, numerales 1, 2 y 13, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020.
2. Artículo 74 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020, en las porciones normativas que indican:

- “Certificaciones, copias certificadas e informes:

Copias de documentos existentes en los archivos de las Oficinas municipales; por primera hoja y cada hoja subsecuente: 2.36 a 7.06”;

- “Copias certificadas solicitadas mediante ejercicio de Derecho al Acceso a la Información Pública; por primera hoja y cada subsecuente: 1.17 a 7.06”; y
- “Cotejo o certificación de documentos, por cada hoja: 2. 36 a 7.06”.

c) Artículo relacionado con indeterminación de conductas sancionables (insultos):

1. Artículo 73, fracción X, en la porción normativa “por insulto”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020.

Dichos ordenamientos legislativos fueron publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango el día 26 de diciembre de 2019.”

SEGUNDO. Conceptos de invalidez. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos adujo en sus conceptos de invalidez los siguientes argumentos.

Primero. Los artículos 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, 76 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Papasquiaro, y 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, todas del Estado Durango para el Ejercicio Fiscal 2020, prevén contribuciones respecto al cobro del servicio de alumbrado público que no tienen el carácter de derechos, sino de impuestos que gravan el consumo de energía eléctrica de cada usuario, lo cual implica una vulneración a los derechos de seguridad jurídica, legalidad y al principio de proporcionalidad que rige en materia fiscal.

Lo anterior debido a que la base para el cálculo del supuesto derecho se determinará a partir del nivel de consumo eléctrico, cuya cantidad, a su vez, dependerá del destino del predio del que se trate y de su uso –doméstico o uso general– o de su falta de registro ante la Comisión Federal de Electricidad.

Señala que el cobro de derechos por alumbrado público solamente puede establecerse en función al costo que genera la prestación del servicio, no así de manera diferenciada respecto del consumo personal de los habitantes del municipio, ya que se trata de un beneficio de toda la comunidad y no de sujetos particulares.

Agrega que si bien el artículo 115 de la Constitución General prevé que el municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado, lo cierto es que ello no implica una habilitación constitucional a los Estados para establecer contribuciones municipales sobre el consumo de energía eléctrica y, en todo caso, tal precepto debe interpretarse armónicamente con el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a) constitucional, que otorga esa facultad al Congreso de la Unión.

Por lo anterior, sostiene que normas impugnadas transgreden el derecho humano de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y proporcionalidad en las contribuciones, previstos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Segundo. Los artículos 36, numerales 1, 2 y 13, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, así como de diversas porciones normativas del artículo 74 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, ambas del Estado Durango para el Ejercicio Fiscal 2020, prevén cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por la reproducción de información pública en copia simple, certificada, impresiones y en medios magnéticos y electrónicos, de manera que vulneran el derecho de acceso a la información, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información, seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad en las contribuciones reconocidos en los artículos 6º, apartado A, fracción III, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Destaca que las normas impugnadas fijan cuotas por certificación de documentos, copias simples entre 0.06 hasta 7.06 UMAS, mientras que por la expedición en medios magnéticos o electrónicos del ente público de copias simples de documentos por megabyte, una cuota de 0.06 UMA, las cuales no se encuentran justificadas en razón del costo real de los materiales empleados para ello.

Asimismo, refiere que en las leyes combatidas tampoco se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador para determinar dichas cuotas, esto es, el precio de las hojas de papel, de la tinta para las impresiones y copias, entre otros.

Además de que los cobros por digitalización de documentos resultan injustificados, puesto que por esa actividad no se emplea ningún material para reproducir la información, por lo que no son razonables.

Aduce que existe vulneración a los principios de seguridad jurídica y legalidad tributaria, pues en el caso de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo se establece distintas cuotas con parámetros mínimos y máximos por la certificación de documentos, copias simples, informes y cotejos, con lo cual se deja a las personas en estado de incertidumbre jurídica al permitir la autoridad un amplio margen de discrecionalidad para decidir el monto a pagar por esos conceptos.

Indica que la inseguridad que ocasiona la norma configura conductas contrarias al derecho de igualdad, ya que la facultad que la autoridad tiene para determinar los cobros entre el mínimo y el máximo no tiene razón ni justificación alguna, pues no existe ningún parámetro que permita distinguir en qué casos se aplicará la tarifa de una, dos, tres, cuatro, cinco, seis o siete UMAS, las cuales podrían ser exigibles incluso por una sola copia simple.

Asimismo, argumenta que las normas impugnadas vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, pues al tratarse de derechos por copia simple, copia certificada, impresiones y reproducción en medios magnéticos y electrónicos, el pago correspondiente implica para la autoridad la obligación de que la tarifa establecida deba ser, entre otras cosas, acorde al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

Finalmente, afirma que dichos preceptos tienen un impacto desproporcionado sobre el gremio periodístico, pues al realizar cobros por la búsqueda de información genera el efecto de inhibir la tarea periodística y de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

Tercero. El artículo 73, fracción X, en la porción normativa "*por insulto*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020 prevé una multa por insultar a los agentes de tránsito, la cual implica una indeterminación en la conducta sancionable e inhibe la libre manifestación de las ideas, por lo que se vulneran los derechos de seguridad jurídica y libertad de expresión, así como el principio de legalidad, reconocidos en los artículos 6°, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Manifiesta que el artículo impugnado no permite que las personas tengan conocimiento suficiente de las conductas que en su caso podrían ser objeto de sanción por las autoridades en caso de exteriorizar una manifestación o idea que pudiera constituir una presunta ofensa, insulto, frase obscena o falta de respeto dirigida a las autoridades de tránsito.

Si bien el legislador local consideró necesario contar con mecanismos que podrían perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lo cierto es que las medidas resultan desproporcionadas.

Indica que la norma controvertida permite un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto de expresión de ideas sea susceptible de una sanción administrativa, si es calificado como un insulto u ofensivo por la autoridad.

Sobre esa base concluye que el precepto impugnado es contrario a los derechos a la seguridad jurídica y la libertad de expresión, así como al principio de legalidad, al prever una multa por un concepto vago e impreciso o de definición indeterminada, cuya actualización trae como consecuencia la imposición de una sanción pecuniaria a las personas y la inhibición de su libertad de expresión, sin que éstas puedan conocer con certeza si su conducta se adecúa o no a la descripción normativa

Por ello, sostiene que la valoración de la ofensa, insulto o la falta de respeto depende de manera exclusiva de la apreciación subjetiva de los individuos en la medida en que estimen que las acciones aludidas le causaron un daño, lo que quiere decir que en el presente caso la autoridad de manera arbitraria determinará cuando un sujeto será acreedor a una sanción por haberle ofendido o insultado.

TERCERO. Preceptos que se consideran vulnerados. Se señala que se transgreden los artículos 1°, 6°, 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 Derechos Civiles y Políticos.

CUARTO. Radicación y admisión. Mediante proveído seis de febrero de dos mil veinte, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a esta acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 93/2020 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

Por acuerdo de diez de febrero de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

Asimismo, en dicho proveído se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente hasta antes del cierre de la instrucción.

QUINTO. Informe del Poder Ejecutivo local. Por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el nueve de marzo de dos mil veinte, el Poder Ejecutivo del Estado de Durango rindió su informe, en el que solo manifestó como cierto el hecho de haber promulgado y ordenado la publicación de las leyes de ingresos impugnadas con fundamento en la normativa aplicable.

SEXTO. Informe del Poder Legislativo local. Por escrito recibido por vía electrónica en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el catorce de agosto de dos mil veinte, el Poder Legislativo del Estado de Durango rindió su informe, en el que sostuvo la constitucionalidad de las normas impugnadas. Dicho informe se tiene por presuntivamente presentado el día cuatro de marzo de dos mil veinte en la oficina del Servicio Postal Mexicano de la residencia del Poder Legislativo demandado; ello en atención a las pruebas precisadas en el acuerdo de treinta de septiembre del año referido.

En su informe el Poder Legislativo formuló los siguientes planteamientos:

- La iniciativa, discusión y aprobación de las leyes de ingresos impugnadas se dieron en el esquema constitucional y legal correspondiente, por lo que existe regularidad constitucional en su establecimiento, específicamente respecto del derecho de alumbrado público, toda vez que los municipios tienen a su cargo dicho servicio por disposición del artículo 115 constitucional, así como la facultad de proponer las cuotas y tarifas de los derechos de los servicios que presten.
- Respecto al ingreso derivado de las cuotas y tarifas por la prestación de los servicios expedición de copias, certificaciones, informes y cotejos, el proceso legislativo se encuentra ajustado a Derecho desde la Constitución General, la Constitución Estatal y las leyes secundarias, además, debe respetarse la autonomía hacendaria de los municipios en cuanto al establecimiento de los montos de las cuotas y tarifas de la prestación de los servicios que les corresponden conforme a las leyes aplicables.

SÉPTIMO. Cierre de la instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO

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 en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna la inconstitucionalidad de diversas disposiciones contenidas en diferentes leyes de ingresos municipales del Estado de Durango para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, al considerarlas violatorias de distintos derechos humanos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en Tratados Internacionales protectores de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte.

SEGUNDO. Oportunidad. Por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, se analizará, en primer lugar, la oportunidad de la acción.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹, dispone que el plazo para interponer la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente que fue publicada la norma, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

Las normas impugnadas se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango el veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, el plazo para promover la acción transcurrió a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación, es decir, del viernes veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve al sábado veinticinco de enero de dos mil veinte.

Luego, si en el presente caso el día de término para promover la demanda fue inhábil –sábado veinticinco de enero de dos mil veinte– en términos de los artículos 2° de la Ley Reglamentaria de la Materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, entonces se habilitó el primer día hábil siguiente, esto es, el lunes veintisiete de enero de dos mil veinte.

¹ 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 impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

En consecuencia, si la Comisión Nacional de los Derechos humanos presentó su demanda de acción de inconstitucionalidad el lunes veintisiete de enero de dos mil veinte, su presentación es oportuna.

TERCERO. Legitimación. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por la Legislatura estatal que estimen violatorias de derechos humanos.

Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos² confiere al Presidente de dicho órgano la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.

Asimismo, María del Rosario Piedra Ibarra demostró su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; lo anterior mediante el Acuerdo de designación de doce de diciembre de dos mil diecinueve, suscrito por la Presidenta y el Secretario, ambos de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Senado de la República³.

Cabe precisar que se impugnan preceptos de Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Durango para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, expedidas por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa, que establecen el cobro de derechos por los servicios de alumbrado público y la reproducción de información, así como la imposición de una multa por insultar a los agentes de tránsito, lo cual la promovente estima que son incompatibles con la Constitución General y tratados internacionales al ser violatorios de los derechos de seguridad jurídica, libertad de expresión, acceso a la información, legalidad y proporcionalidad de las contribuciones, entre otros.

Consecuentemente, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el referido artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado y mediante su debido representante.

CUARTO. Causales de improcedencia. No se hace valer ninguna causal de improcedencia y tampoco este Tribunal Pleno advierte alguna de oficio.

QUINTO. Análisis del primer concepto de invalidez. Constitucionalidad de los preceptos que el pago por el derecho de alumbrado público. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su primer concepto de invalidez cuestiona la constitucionalidad de los artículos 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, 76 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Papasquiaro, y 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, todas ellas del Estado Durango para el Ejercicio Fiscal 2020.

Sostiene que las contribuciones respecto al cobro del servicio de alumbrado público previstas en los artículos impugnados no tienen el carácter de derechos, sino de impuestos que gravan el consumo de energía eléctrica de cada usuario, lo cual implica una vulneración a los derechos de seguridad jurídica, legalidad y al principio de proporcionalidad que rige en materia fiscal.

Lo anterior debido a que la base para el cálculo del supuesto derecho se determinará a partir del nivel de consumo eléctrico, cuya cantidad, a su vez, dependerá del destino del predio del que se trate y de su uso – doméstico o uso general– o de su falta de registro ante la Comisión Federal de Electricidad.

Refiere que el cobro de derechos por alumbrado público solamente puede establecerse en función del costo que genera la prestación del servicio, no así de manera diferenciada respecto del consumo personal de los habitantes del municipio, ya que se trata de un beneficio de toda la comunidad y no de sujetos particulares.

Agrega que si bien el artículo 115 de la Constitución General prevé que el municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado, lo cierto es que ello no implica una habilitación constitucional a los Estados para establecer contribuciones municipales sobre el consumo de energía eléctrica y, en todo caso, tal precepto debe interpretarse armónicamente con el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a) constitucional, que otorga esa facultad al Congreso de la Unión.

² Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

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

[...]

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

³ Foja 42 del expediente.

Concluye que las normas impugnadas transgreden el derecho humano de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y proporcionalidad en las contribuciones, previstos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

A efecto de analizar la cuestión planteada, es necesario conocer el contenido de los artículos 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), y 115, fracciones III, inciso b) y IV, inciso c), de la Constitución General que disponen lo siguiente:

“**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX. Para establecer contribuciones:

[...]

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

[...]

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, 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 a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados 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.

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.

[...]

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;

[...]”.

De los citados preceptos se desprende que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica y que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el de alumbrado público. Asimismo, los municipios tienen derecho a recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esta fuente normativa, es facultad de las legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.

En este sentido, le corresponde a las legislaturas de los Estados 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.

En congruencia con lo anterior, para determinar si los artículos impugnados resultan constitucionales o no, es necesario establecer la naturaleza de la contribución que prevén, es decir, debe precisarse si se trata de una contribución de las previstas por el artículo 73 de la Constitución Federal.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución General regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como en el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Este precepto en lo que interesa dispone:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

[...]

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

El citado 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 características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, los cuales se señalan a continuación:

- Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
- Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- Sólo se pueden crear mediante ley.
- 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.
- Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

De acuerdo con estas características previstas por la Norma Fundamental se puede formular un concepto jurídico de contribuciones o tributos que resulte aplicable a todos los niveles de gobierno, que puede definirse 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.

Una vez fijado el concepto constitucional de contribución o tributo, conviene precisar que éste se conforma de distintas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula. Dichos elementos esenciales de la contribución, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo, son: el sujeto, el hecho imponible, la base imponible, la tasa o tarifa y la época de pago.

En relación con lo anterior, debe decirse que aun cuando el Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, al objeto, a la base, y a la tasa o tarifa, debe entenderse que el término ‘objeto’ se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible y, en particular, a su aspecto objetivo, es decir, a la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.

Al respecto, el artículo 5° del Código Fiscal de la Federación establece:

“Artículo 5°. Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, base, tasa o tarifa. Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación

jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal".

Dichos conceptos pueden explicarse de la manera siguiente:

- 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.
El hecho imponible 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 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.

Ahora bien, aun cuando los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, pues se presentan de manera distinta según el tipo de contribución que se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo.

Asimismo, cabe apuntar que de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución General, 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.

Una vez sentadas las bases anteriores, conviene mencionar que a nivel federal el artículo 2° del Código Fiscal de la Federación establece la clasificación de las contribuciones distinguiendo cuatro especies del género contribución, a saber: los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos. Estos conceptos los conceptualiza de la siguiente forma:

“Artículo 2°. Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

IV. **Derechos** son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por **recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público**, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1º.”

Por otra parte, el Código Fiscal del Estado de Durango en cuanto a los impuestos y derechos como parte de la clasificación de las contribuciones, establece en sus artículos 12 y 13 lo siguiente:

“Artículo 12.- Los ingresos del Estado se clasifican en ordinarios y extraordinarios, los que se definen de la siguiente manera:

I. Los ingresos ordinarios son aquellos que se obtienen regularmente para cubrir el gasto público.

II. Los ingresos extraordinarios son aquellos cuya percepción se decreta excepcionalmente para proveer el pago de los gastos o inversiones eventuales o extraordinarios del Estado, incluyendo los que provengan de empréstitos contratados por el Gobierno del Estado, destinados a la realización de obras públicas.

Artículo 13.- Los ingresos ordinarios se dividen en: contribuciones, productos y aprovechamientos.

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

I. Son impuestos las contribuciones establecidas en ley con carácter general y obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales que se ubiquen en la situación jurídica o de hecho previstas por la ley.

II. **Son derechos** las contribuciones establecidas en ley, por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por **recibir servicios que presta éste en sus funciones de derecho público.**”

Asimismo, en relación a la contribución de derechos municipales, la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Durango dispone lo siguiente:

“Artículo 2.- Los ingresos que percibirá el municipio, sin contravención de lo establecido en el artículo 150 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, serán ordinarios o extraordinarios.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 20 DE DICIEMBRE DE 2007)

I.- Ingresos Ordinarios son: Impuestos, Derechos, Contribuciones por Mejoras, Productos, Aprovechamientos, Participaciones y Aportaciones federales o estatales, según sea el caso.

1.- Son impuestos las prestaciones en dinero que fija la Ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma, para cubrir los gastos públicos.

2.- Son derechos las contraprestaciones de dinero que la Ley establece a cargo de quien recibe un servicio del Municipio en sus funciones de derecho público.

[...]

Artículo 12.- Las leyes de ingresos de los municipios del Estado establecerán las cuotas, tasas o tarifas de aquellas fuentes de ingresos establecidas en esta Ley, que percibirán en cada ejercicio fiscal. Así mismo, establecerán aquellas disposiciones de vigencia anual que se consideren necesarias para el ejercicio de las atribuciones fiscales del municipio.

Artículo 16.- Las cuotas y tarifas para el cobro de los derechos, se calcularán en atención al costo total de la administración y operación en la prestación de los servicios públicos.

Podrán establecerse cuotas y tarifas diferenciales tratándose de un mismo servicio cuando las personas físicas o morales lo aprovechen en distinta proporción o calidad

o por razones de equidad tributaria. En tal caso, en la determinación del monto de las mismas, se garantizará la viabilidad económica financiera y la factibilidad operativa de la prestación del servicio público de que se trate.

Artículo 18.- El pago de los impuestos, derechos, contribuciones por mejoras, productos y aprovechamientos se hará en la Tesorería Municipal o en el lugar que el Ayuntamiento determine, observando las siguientes reglas:

(REFORMADA, P.O. 20 DE DICIEMBRE DE 2007)

I.- Los pagos mensuales y bimestrales se efectuarán los quince primeros días de cada mes o bimestre, salvo disposición expresa en contrario;

II.- Los pagos anuales en los primeros 30 días del año al que corresponda el pago; y

III.- Fuera de los casos anteriores y a falta de disposición expresa, los demás ingresos municipales se causarán al efectuarse el acto que cause el tributo o al solicitarse o recibirse el servicio respectivo.

(ADICIONADO, P.O. 20 DE DICIEMBRE DE 2007)

El pago de los ingresos tributarios y no tributarios derivados de la prestación del servicio público de agua potable, alcantarillado y saneamiento se efectuará en la unidad administrativa, plazos y términos que determine el organismo operador respectivo.”

Como se desprende de lo anterior, tratándose de las contribuciones denominadas “derechos”, el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público; 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, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

Cabe señalar que el hecho imponible de las contribuciones reviste un carácter especial entre los componentes que integran el tributo, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además sirve como elemento de identificación del tributo, pues en una situación de normalidad evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece. Esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, la segunda representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución.

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.

Conforme a los anteriores razonamientos, es posible 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 respeta el principio de proporcionalidad tributaria 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. 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.

En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base 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.

Además de lo anterior, con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, lo cierto es que todas ellas deben someterse al principio de legalidad tributaria y contar con los elementos mínimos para su existencia pues, inversamente, no serán consideradas dentro del marco de constitucionalidad y, en consecuencia, deberán ser expulsadas del sistema jurídico al que pertenezcan.

En el caso concreto, en el concepto de invalidez que se analiza, la comisión accionante plantea la inconstitucionalidad de diversos artículos de distintas Leyes de Ingresos municipales del Estado de Durango para el ejercicio fiscal dos mil veinte, que establece la contribución que deriva del servicio de alumbrado público, mismo que resulta **fundado** conforme a los siguientes razonamientos:

Los artículos impugnados de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Gómez Palacio, Lerdo, Santiago Papasquiaro y Tamazula establecen lo siguiente:

- **Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020**

Artículo 54.- *En los términos establecidos en el inciso b) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Municipio prestará el servicio público de alumbrado, mismo que será recaudado a través de la Comisión Federal de Electricidad, al momento de cobrar su propio servicio de energía eléctrica.*

Es obligación de los habitantes del Municipio de Gómez Palacio, Dgo., contribuir en el pago de dicho servicio público y en el mantenimiento de las redes públicas e infraestructura de iluminación, mediante la presente aportación.

Son contribuyentes del derecho de iluminación pública en las calles, plazas, parques, jardines y demás lugares de uso común, los ciudadanos y vecinos del municipio de Gómez Palacio, Dgo.

La base de dicho derecho, la constituye una cantidad equivalente, a la determinada por la Comisión Federal de Electricidad, que haya resultado de la aplicación de los factores de utilización de las cargas instaladas en las tarifas de la Comisión Federal de Electricidad 1, 1B, 1C, 2, 3, 8 y 12, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de Diciembre de 1986 o sus equivalentes y las que se lleguen a decretar, sin que se entienda con ello, que se grave el consumo de energía eléctrica.

Se aplicará una tasa del 6%, respecto a la cantidad equivalente, que resulte de aplicar las tarifas 1, 2 y 3 y del 5% en las tarifas 1A, 1B y 1C, por la Comisión Federal de Electricidad.

Se aplicará una tasa del 10% respecto a la cantidad equivalente, que resulte de aplicar las tarifas 8 y 12 por la Comisión Federal de Electricidad y otras tarifas que establezca ésta última.

El derecho por servicio público de iluminación que sea recaudado por conducto de la Comisión Federal de Electricidad, de conformidad con los convenios que al efecto celebré el R. Ayuntamiento de Gómez Palacio, Dgo., con dicho organismo.

La capacidad contributiva de los sujetos, conforme a la naturaleza de la contribución que resulte del mecanismo de sus elementos, se entenderá de acuerdo a la cantidad equivalente determinada, conforme a la base de la contribución, la que se tomará como valor denotativo de capacidad contributiva.

También se podrá aplicar una tarifa mínima de 13.32 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización por mes, cuando no sea posible establecer o aplicar la base de la contribución.

- **Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020**

Artículo 76.- *La Prestación del Servicio de Alumbrado Público en beneficio de todos los habitantes del municipio de Lerdo, Durango, es objeto del cobro de este Derecho.*

Se entiende por Servicio de Alumbrado Público de Iluminación, el que el Municipio otorga a la comunidad en bulevares, calles, andadores, plazas, jardines, lugares de esparcimiento y otros de uso común que se encuentran considerados como de dominio público.

La tarifa mensual correspondiente de Servicio de Alumbrado Público de Iluminación, será el resultado de aplicar sobre el consumo el 5% a los Usuarios de las tarifas: 1B,1C,1,2 y 3 y del 7% a los considerados dentro de las tarifas OM, HM, HS, HSL, HT Y HTL registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

Los propietarios, poseedores, concesionarios o usufructuarios que por sí o por terceras personas de predios urbanos, rústicos, federales, ejidales y/o comunales que no estén registrados ante la Comisión Federal de Electricidad y que sean consumidores de energía eléctrica, pagaran una cantidad que no sobrepase la obtenida con la aplicación de los porcentaje mencionados en el párrafo anterior, mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.

La suma que resulte del total de las erogaciones por gasto directamente involucrado con la prestación del Servicio de Alumbrado Público de Iluminación traídos a valor presente, tras la aplicación de un factor de actualización para el ejercicio 2020 que se obtendrá de dividir el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de Noviembre de 2019 entre el Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente a Octubre de 2018.

Servicio Público de Iluminación se autoriza a que sea recaudado por conducto de la Comisión Federal de Electricidad y se aplicará de conformidad con los convenios que el R. Ayuntamiento celebre con dicha Institución.

- **Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Papasquiaro, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020**

Artículo 67.- En los términos establecidos en el inciso b) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Municipio prestará el servicio público de alumbrado, mismo que será proporcionado mediante la contratación de servicios de energía eléctrica que proporcione la Comisión Federal de Electricidad.

Es obligación de los habitantes del Municipio de Santiago Papasquiaro, Dgo., participar en el pago de dicho servicio público y del mantenimiento de las redes públicas e infraestructura de iluminación.

Son contribuyentes del derecho de iluminación pública en las calles, plazas, parques, jardines y demás lugares de uso común, los usuarios de las tarifas de la Comisión Federal de Electricidad 1, 1B, 1C, 2, 3, 8 y 12, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de Diciembre de 1986 y las que se lleguen a decretar.

La Tasa para determinar el monto del servicio público de iluminación será de un 6% en las tarifas 1, 2 y 3 y del 5% en las tarifas 1A, 1B y 1C, del 10% en las tarifas 8 y 12 y otras tarifas que establezca la Comisión Federal de Electricidad. Las tasas de derecho de aplicación sobre la base del resultado de la aplicación de los factores de utilización de las cargas instaladas en las tarifas anteriormente mencionadas.

El Derecho por Servicio Público de iluminación será recaudado por conducto de la Comisión Federal de Electricidad, y se aplicará de conformidad con los convenios que al efecto celebré el H. Ayuntamiento de Santiago Papasquiaro, Dgo., con dicha Paraestatal.

- **Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020**

Artículo 67.- El pago correspondiente al Derecho por el Servicio Público de Iluminación, se aplicará de conformidad con las tarifas de la Comisión Federal de Electricidad 1, 1B, 1C, 2, 3, 8 y 12 publicadas, en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 1986 y las que se lleguen a decretar; y se pagará de la siguiente manera:

a).- En las tarifas 1, 2 y 3, se aplicará una tasa del 6%;

b).- En las tarifas 1A, 1B y 1C, la tasa será del 5%; y

c).- En las tarifas 8, 12 y otras que establezca la Comisión Federal de Electricidad, la tasa será del 10%.

Las tasas de derecho de aplicación, sobre la base del resultado de la aplicación de los factores de utilización de las cargas instaladas en las tarifas anteriormente mencionadas.

El Derecho por el Servicio Público de Iluminación será recaudado por conducto de la Comisión Federal de Electricidad, y se aplicará de conformidad con los Convenios que el H. Ayuntamiento celebre con dicha institución.

Como se aprecia, las normas impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios de Gómez Palacio, Lerdo y Santiago Papasquiaro contienen una redacción similar en cuanto a que se impone a los habitantes de dichos municipios el pago del derecho por la prestación del servicio de iluminación pública en las calles, plazas, parques, jardines y demás lugares de uso común.

A partir de un estudio oficioso en suplencia de la queja, este Tribunal Pleno advierte que en el caso del artículo 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020, no se establecen ni el objeto de la contribución y ni los sujetos de la obligación tributaria, pues solo se hace referencia a las tarifas y la tasa sobre la cual aquéllas se aplicarán, lo cual vulnera el principio de legalidad tributaria por lo siguiente.

Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de legalidad tributaria tutelado por el artículo 31, fracción IV, constitucional, establece un mandato para los poderes legislativos de establecer en la ley todos los elementos esenciales de la contribución para que el sujeto obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras⁴ en tanto que, conforme el derecho de seguridad jurídica, que deriva del artículo 16 constitucional, el contribuyente debe saber a qué atenerse.⁵

En efecto, la indefinición de los elementos esenciales del tributo puede generar incertidumbre jurídica respecto de la causación de la contribución, o bien, del procedimiento para calcular el monto que deba pagar el sujeto obligado de la relación jurídico tributaria.

Ahora bien, el artículo 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020, si bien establece la base del derecho por el servicio público de Iluminación –que consiste en el resultado de la aplicación de los factores de utilización de las cargas instaladas en determinadas tarifas de la Comisión Federal de Electricidad–, así como las tasas correspondiente para calcular la contribución –6%, 5% y 10%–, lo cierto es que de su lectura se advierte una indefinición respecto del objeto de la contribución y los sujetos obligados al pago del derecho por iluminación.

⁴ Jurisprudencia P./J. 106/2006, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Octubre de 2006, página: 5, de texto:

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO. El principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que sea el legislador, y no las autoridades administrativas, quien establezca los elementos constitutivos de las contribuciones, con un grado de claridad y concreción razonable, a fin de que los gobernados tengan certeza sobre la forma en que deben atender sus obligaciones tributarias, máxime que su cumplimiento defectuoso tiende a generar actos de molestia y, en su caso, a la emisión de sanciones que afectan su esfera jurídica. Por ende, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de la definición de alguno de los componentes del tributo, ha declarado violatorios del principio de legalidad tributaria aquellos conceptos confusos o indeterminables para definir los elementos de los impuestos; de ahí que el legislador no pueda prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, ya que con ellos se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos y que se produzca el deber de pagar impuestos imprevisibles, o bien que se origine el cobro de impuestos a título particular o que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público."

⁵ Jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.), Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 1, página: 437, de texto:

"SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en "saber a qué atenerse" respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad. Así, en materia tributaria debe destacarse el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, suficiente desarrollo y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones del ordenamiento; y, la segunda, principal, más no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa, por lo que la existencia de un ordenamiento tributario, partícipe de las características de todo ordenamiento jurídico, es producto de la juridificación del fenómeno tributario y su conversión en una realidad normada, y tal ordenamiento público constituirá un sistema de seguridad jurídica formal o de "seguridad a través del Derecho"."

Lo anterior resulta trascendente debido a que la ausencia del elemento tributario primeramente señalado imposibilita el conocimiento del hecho imponible de la contribución, mientras que el segundo elemento no permite identificar a los contribuyentes obligados al pago del derecho del servicio de alumbrado público.

En ambos casos, el efecto se traduce en la incertidumbre para los contribuyentes, en tanto que no conocerán si están obligados al pago del derecho por concepto de servicio público de iluminación, ni tampoco sabrán en qué consiste o cuando se actualiza dicho servicio.

Resulta ilustrativa la tesis 2a. LXII/2013 (10a.), emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 2, página 1325, que a la letra reza:

“LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA BASE GRAVABLE DE LAS CONTRIBUCIONES. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de legalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que los tributos se prevean en la ley y, de manera específica, sus elementos esenciales, para que el sujeto obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras. En tal sentido, para verificar si determinada prestación pública patrimonial viola el mencionado principio por considerar que su base gravable no está debidamente establecida, debe partirse del análisis de la naturaleza jurídica de la contribución relativa, pues si constituye un gravamen de cuota fija puede prescindirse de ese elemento cuantificador del tributo, sin que ello implique una violación al indicado principio de justicia fiscal, al ser la propia ley la que proporciona la cantidad a pagar, por lo que el gobernado conocerá en todo momento la forma en que debe contribuir al gasto público; en cambio, si se trata de un impuesto de cuota variable, debe verificarse que el mecanismo conforme al cual se mide o valora la capacidad contributiva descrita en el hecho imponible, no dé margen al comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades exactoras, sino que genere certidumbre al causante sobre la forma en que debe cuantificar las cargas tributarias que le corresponden, independientemente de que el diseño normativo pueda infringir algún otro postulado constitucional.”

Con base en el análisis oficioso antes expuesto se llega a la conclusión de que el artículo 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020, vulnera el principio de legalidad tributaria tutelado por el artículo 31, fracción IV, constitucional, pues no define la totalidad de los elementos del derecho por el servicio público de iluminación, a saber, el objeto y sujetos de la relación jurídico tributaria.

Por otro lado, este Tribunal Pleno considera **fundado** el concepto de invalidez expuesto por la Comisión demandante en el que sostiene que las normas impugnadas contravienen los principios de legalidad y proporcionalidad en las contribuciones porque de su contenido se desprende que establecen un impuesto que gravan el consumo de energía eléctrica de cada usuario dependiendo del tipo del bien inmueble de que se trate (doméstico, comercial, baja tensión, etc.).

Ello es así, pues en el caso de las normas de las leyes de ingresos de los municipios de Gómez Palacio, Santiago Papasquiario y Tamazula⁶ se advierte que la base gravable la constituye una cantidad equivalente a

⁶ **Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020**

Artículo 54.- En los términos establecidos en el inciso b) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Municipio prestará el servicio público de alumbrado, mismo que será recaudado a través de la Comisión Federal de Electricidad, al momento de cobrar su propio servicio de energía eléctrica.

Es obligación de los habitantes del Municipio de Gómez Palacio, Dgo., contribuir en el pago de dicho servicio público y en el mantenimiento de las redes públicas e infraestructura de iluminación, mediante la presente aportación.

Son contribuyentes del derecho de iluminación pública en las calles, plazas, parques, jardines y demás lugares de uso común, los ciudadanos y vecinos del municipio de Gómez Palacio, Dgo.

La base de dicho derecho, la constituye una cantidad equivalente, a la determinada por la Comisión Federal de Electricidad, que haya resultado de la aplicación de los factores de utilización de las cargas instaladas en las tarifas de la Comisión Federal de Electricidad 1, 1B, 1C, 2, 3, 8 y 12, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de Diciembre de 1986 o sus equivalentes y las que se lleguen a decretar, sin que se entienda con ello, que se grave el consumo de energía eléctrica.

Se aplicará una tasa del 6%, respecto a la cantidad equivalente, que resulte de aplicar las tarifas 1, 2 y 3 y del 5% en las tarifas 1A, 1B y 1C, por la Comisión Federal de Electricidad.

Se aplicará una tasa del 10% respecto a la cantidad equivalente, que resulte de aplicar las tarifas 8 y 12 por la Comisión Federal de Electricidad y otras tarifas que establezca ésta última.

la determinada por la Comisión Federal de Electricidad, que haya resultado de la aplicación de los factores de utilización de las cargas instaladas en las tarifas de la Comisión Federal de Electricidad 1, 1B, 1C, 2, 3, 8 y 12, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de Diciembre de 1986 o sus equivalentes y las que se lleguen a decretar, para luego aplicar las tasas del 6%, 5% y 10%.

Ello evidencia que la proporcionalidad de la contribución que las leyes de ingresos consideran como un derecho por la prestación del "servicio público de iluminación" en realidad no tiene relación en el costo del servicio, sino con la capacidad contributiva de los usuarios que consumen energía eléctrica conforme a las tarifas determinadas por la Comisión Federal de Electricidad.

Cabe destacar que en el caso de la ley de ingresos del Municipio de Lerdo⁷ expresamente se señala que la tarifa mensual correspondiente del denominado servicio de alumbrado público de iluminación, será el resultado de aplicar sobre el consumo el 5% a los usuarios de las tarifas: 1B,1C, 1, 2 y 3 y del 7% a los considerados dentro de las tarifas OM, HM, HS, HSL, HT Y HTL registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

De lo anterior se sigue que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del derecho, se rompe con el contenido de los preceptos citados al establecer que la base para su cálculo se realizará dependiendo de las tarifas establecidas por la Comisión Federal de Electricidad y, por tanto, en el importe del consumo de los habitantes de los municipios.

En efecto, el hecho de que la base imponible establezca como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva el consumo de energía eléctrica de cada usuario, implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público que en el caso consiste en dicho consumo de energía.

El derecho por servicio público de iluminación que sea recaudado por conducto de la Comisión Federal de Electricidad, de conformidad con los convenios que al efecto celebré el R. Ayuntamiento de Gómez Palacio, Dgo., con dicho organismo. La capacidad contributiva de los sujetos, conforme a la naturaleza de la contribución que resulte del mecanismo de sus elementos, se entenderá de acuerdo a la cantidad equivalente determinada, conforme a la base de la contribución, la que se tomará como valor denotativo de capacidad contributiva.

También se podrá aplicar una tarifa mínima de 13.32 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización por mes, cuando no sea posible establecer o aplicar la base de la contribución.

Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Papasquiari, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020

Artículo 67.- En los términos establecidos en el inciso b) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Municipio prestará el servicio público de alumbrado, mismo que será proporcionado mediante la contratación de servicios de energía eléctrica que proporcione la Comisión Federal de Electricidad.

Es obligación de los habitantes del Municipio de Santiago Papasquiari, Dgo., participar en el pago de dicho servicio público y del mantenimiento de las redes públicas e infraestructura de iluminación.

Son contribuyentes del derecho de iluminación pública en las calles, plazas, parques, jardines y demás lugares de uso común, los usuarios de las tarifas de la Comisión Federal de Electricidad 1, 1B, 1C, 2, 3, 8 y 12, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de Diciembre de 1986 y las que se lleguen a decretar.

La Tasa para determinar el monto del servicio público de iluminación será de un 6% en las tarifas 1, 2 y 3 y del 5% en las tarifas 1A, 1B y 1C, del 10% en las tarifas 8 y 12 y otras tarifas que establezca la Comisión Federal de Electricidad. Las tasas de derecho de aplicación sobre la base del resultado de la aplicación de los factores de utilización de las cargas instaladas en las tarifas anteriormente mencionadas.

El Derecho por Servicio Público de iluminación será recaudado por conducto de la Comisión Federal de Electricidad, y se aplicará de conformidad con los convenios que al efecto celebré el H. Ayuntamiento de Santiago Papasquiari, Dgo., con dicha Paraestatal.

Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020

Artículo 67.- El pago correspondiente al Derecho por el Servicio Público de Iluminación, se aplicará de conformidad con las tarifas de la Comisión Federal de Electricidad 1, 1B, 1C, 2, 3, 8 y 12 publicadas, en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 1986 y las que se lleguen a decretar; y se pagará de la siguiente manera:

a).- En las tarifas 1, 2 y 3, se aplicará una tasa del 6%;

b).- En las tarifas 1A, 1B y 1C, la tasa será del 5%; y

c).- En las tarifas 8, 12 y otras que establezca la Comisión Federal de Electricidad, la tasa será del 10%.

Las tasas de derecho de aplicación, sobre la base del resultado de la aplicación de los factores de utilización de las cargas instaladas en las tarifas anteriormente mencionadas.

El Derecho por el Servicio Público de Iluminación será recaudado por conducto de la Comisión Federal de Electricidad, y se aplicará de conformidad con los Convenios que el H. Ayuntamiento celebre con dicha institución.

⁷ **Artículo 76.-** La Prestación del Servicio de Alumbrado Público en beneficio de todos los habitantes del municipio de Lerdo, Durango, es objeto del cobro de este Derecho.

Se entiende por Servicio de Alumbrado Público de Iluminación, el que el Municipio otorga a la comunidad en bulevares, calles, andadores, plazas, jardines, lugares de esparcimiento y otros de uso común que se encuentran considerados como de dominio público.

La tarifa mensual correspondiente de Servicio de Alumbrado Público de Iluminación, será el resultado de aplicar sobre el consumo el 5% a los Usuarios de las tarifas: 1B,1C,1,2 y 3 y del 7% a los considerados dentro de las tarifas OM, HM, HS, HSL, HT Y HTL registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

Los propietarios, poseedores, concesionarios o usufructuarios que por sí o por terceras personas de predios urbanos, rústicos, federales, ejidales y/o comunales que no estén registrados ante la Comisión Federal de Electricidad y que sean consumidores de energía eléctrica, pagaran una cantidad que no sobrepase la obtenida con la aplicación de los porcentaje mencionados en el párrafo anterior, mediante el recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal.

La suma que resulte del total de las erogaciones por gasto directamente involucrado con la prestación del Servicio de Alumbrado Público de Iluminación traídos a valor presente, tras la aplicación de un factor de actualización para el ejercicio 2020 que se obtendrá de dividir el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de Noviembre de 2019 entre el Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente a Octubre de 2018.

Servicio Público de Iluminación se autoriza a que sea recaudado por conducto de la Comisión Federal de Electricidad y se aplicará de conformidad con los convenios que el R. Ayuntamiento celebre con dicha Institución.

Sobre el particular, como se explicó con antelación, el conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que indica la base debe resolverse con previsto en ésta, pues es la que servirá para el cálculo del tributo que se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya dicho consumo y su tipo.

El anterior razonamiento permite descubrir la verdadera naturaleza del tributo en análisis, puesto que al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, es dable concluir que se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos, ya que la naturaleza de las contribuciones se debe apreciar en relación con su propia estructura y no con el nombre con el que el legislador las denomine.⁸

En efecto, la base gravable a la que se aplicará la tarifa señalada en los preceptos impugnados es el consumo de energía de los habitantes que residen en los predios ubicados dentro de los municipios antes precisados, circunstancia que ninguna relación guarda con el beneficio que gozan fuera de éstos en la iluminación de las calles, plazas, parques, jardines y demás lugares de uso común.

Por lo tanto, propiamente, el legislador estableció un impuesto al consumo “particular” de energía eléctrica y no un derecho por la prestación de un servicio público, entendido como aquél del que todos se favorecen en la misma medida.

En corolario a lo anterior, no obsta que los artículos cuya constitucionalidad se controvierte denominen a la contribución de mérito ‘derecho’, pues materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, el cual corresponde al ámbito de competencias exclusivas de la Federación y cuya regulación lleva a cabo el Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), de la Constitución Federal.

En ese mismo sentido este Tribunal Pleno resolvió las acciones de inconstitucionalidad 21/2012⁹, 22/2012¹⁰ y 7/2013¹¹ promovidas por la Procuraduría General de la República en contra de los artículos 47 del Municipio de Calvillo, 38 del Municipio de Asientos y 32 del Municipio de Pabellón de Arteaga, todos de las Leyes de Ingresos de dichos Municipios del Estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2012, las dos primeras, y 2013, la última mencionada. Así como las diversas acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, ambas en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho.

En esos casos, los numerales impugnados contenían una estructura que bajo la denominación de derechos por concepto de alumbrado público realmente fijaban como base para su cuantificación el consumo de energía eléctrica, cuestión que motivó que se declarara su inconstitucionalidad.

Resultan aplicables en el caso los criterios P. 6, 2a./J.25/2004 y, por analogía, P./J. 120/2007 **“ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN”**¹², **“ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN”**¹³ y **“DERECHOS POR**

⁸ Al respecto, es aplicable la tesis sustentada por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde la Séptima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 79, primera parte, página 28, que dice: **“TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY.** Aun cuando la ley atacada de inconstitucionalidad llame al tributo controvertido ‘derecho’, y las autoridades responsables lo conceptúen como ‘derecho de cooperación’, y el quejoso se empeñe en sostener que es un ‘impuesto especial’, lo cierto es que este Supremo Tribunal debe analizar el gravamen de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica independientemente de la denominación que le den las partes.”

⁹ Resuelta en sesión de veintiocho de mayo de dos mil doce, por unanimidad de diez votos.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Resuelta en sesión de ocho de agosto de dos mil trece, por unanimidad de once votos.

¹² Texto: “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, 2-6, marzo-julio de 1998, p. 7.

¹³ Texto: “La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 158/2002, estableció que si no se impugnó oportunamente la Ley de Hacienda para los Municipios de esa entidad federativa, que prevé los sujetos, objeto, base y época de pago de la ‘contribución especial por servicio de alumbrado público’, debe tenerse por consentida, y que al emitirse anualmente las Leyes de Ingresos para cada Municipio de ese Estado, surge la posibilidad de impugnar en amparo sólo respecto de la tasa ahí prevista; ahora bien, en virtud de que los porcentajes de dicha tasa se hacen depender de las tarifas que para la venta del servicio público de energía eléctrica establece la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento, cuya emisión compete al ámbito federal, así como las contribuciones correspondientes según lo establece el artículo 73, fracciones X y XXIX, inciso 5o., subinciso a) de la Constitución Federal,

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 DE 2007, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA¹⁴, respectivamente.

Así, al resultar fundado el primer concepto de invalidez hecho valer por la accionante se determina que los artículos 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, 76 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Papasquiaro, y 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, todas ellas del Estado Durango para el Ejercicio Fiscal 2020, son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, debe declararse su invalidez.

SEXTO. Análisis del segundo concepto de invalidez. Constitucionalidad de los preceptos que establecen las cuotas por la expedición de copias simples y certificadas, así como para el ejercicio de acceso a la información. En el segundo concepto de invalidez la demandante cuestiona la constitucionalidad del artículo 36, numerales 1, 2 y 13, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, así como de diversas porciones normativas del artículo 74 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, ambas del Estado Durango para el Ejercicio Fiscal 2020.

Lo anterior al considerar que las normas impugnadas prevén cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por la reproducción de información pública en copia simple, certificada, impresiones y en medios magnéticos y electrónicos, de manera que vulneran el derecho de acceso a la información, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información, seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad en las contribuciones reconocidos en los artículos 6º, apartado A, fracción III, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Señala que en las normas impugnadas se fijaron cuotas por certificación de documentos, copias simples entre 0.06 hasta 7.06 UMAS, mientras que por la expedición en medios magnéticos o electrónicos del ente público de copias simples de documentos por megabyte, una cuota de 0.06 UMA, los cuales no se encuentran justificados en razón del costo real de los materiales empleados para ello.

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

Además de que los cobros por digitalización de documentos resultan injustificados, puesto que por esa actividad no se emplea ningún material para reproducir la información, por lo que no son razonables.

Indica que existe vulneración a los principios de seguridad jurídica y legalidad tributaria, pues en el caso de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo se establece distintas cuotas con parámetros mínimos y máximos por la certificación de documentos, copias simples, informes y cotejos, con lo cual se deja a las personas en estado de incertidumbre jurídica al permitir la autoridad un amplio margen de discrecionalidad para decidir el monto a pagar por esos conceptos.

La inseguridad que ocasiona la norma configura conductas contrarias al derecho de igualdad, ya que la facultad que la autoridad tiene para determinar los cobros entre el mínimo y el máximo no tiene razón ni justificación alguna, pues no existe ningún parámetro que permita distinguir en qué casos se aplicará la tarifa de una, dos, tres, cuatro, cinco, seis o siete UMAS, las cuales podrían ser exigibles incluso por una sola copia simple.

cuando se impugnen las citadas leyes de ingresos, en cuanto a este elemento, también es aplicable, en términos del artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, la tesis jurisprudencial temática P./J. 6/88 de rubro: 'ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN', *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. t. XIX, marzo de 2004, p. 317.

¹⁴ Texto: "La citada porción normativa, al establecer en relación con el pago del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, que tratándose de propietarios o posesionarios de predios baldíos, urbanos y suburbanos, debe cuantificarse mediante una tasa del .05% del valor catastral del predio, o bien, tratándose de propietarios de predios que hubieren resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional respecto de lo establecido en el primer párrafo del artículo 83 de la citada Ley, mediante una tasa de .08% del valor catastral del predio, transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no toma en cuenta el costo global del servicio que presta el Municipio, sino un elemento ajeno, como es el valor catastral del predio, lo que conduce a que por un mismo servicio los contribuyentes paguen una mayor o menor cantidad, pues se fija en términos de la capacidad contributiva del destinatario del servicio, lo que da una escala de mínimos a máximos en función de dicha capacidad, por el valor catastral del predio respectivo, siendo esto aplicable a los impuestos, no a los derechos cuya naturaleza es distinta. Incluso, se hace más evidente el trato inequitativo y desproporcional, porque la norma establece dos tasas distintas a aplicarse sobre el valor catastral del predio (.05% o .08%, dependiendo del caso), sin que sea una razón objetiva de distinción entre ambos tipos de causantes que reciben en última instancia un mismo servicio por el que tendrán que pagar cantidades disímiles; es decir, no se atiende al costo global del servicio prestado, pues si bien los derechos no necesariamente deben fijarse con exactitud matemática en relación con el costo del servicio prestado, sí deben guardar vinculación con éste", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 985.

Las normas impugnadas vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, pues al tratarse de derechos por copia simple, copia certificada, impresiones y reproducción en medios magnéticos y electrónicos, el pago correspondiente implica para la autoridad la obligación de que la tarifa establecida deba ser, entre otras cosas, acorde al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

Finalmente, añade que las normas impugnadas tienen un impacto desproporcionado sobre el gremio periodístico, pues al realizar cobros por la búsqueda de información genera el efecto de inhibir la tarea periodística y de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

Ahora bien, en relación con dichos tópicos este Alto Tribunal se pronunció al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, en sesión de seis de diciembre de dos mil dieciocho, en la que se analizaron diversas Leyes de Ingresos de municipios de San Luis Potosí, a la luz del principio de gratuidad en el acceso a la información, en los siguientes términos:

En el precedente mencionado se precisó que en el procedimiento de reforma constitucional del veinte de julio de dos mil siete mediante el cual se introdujo el principio de gratuidad al artículo 6, fracción III, constitucional,¹⁵ específicamente en el Dictamen de la Cámara de Diputados, se dijo lo siguiente:

*“La misma fracción establece el principio de gratuidad tanto en el ejercicio del derecho de acceso a la información como en el de acceso o rectificación de los datos personales. **Resulta pertinente precisar que este principio se refiere a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no así a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue la información (por ejemplo soportes 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 los costos de envío tienen un costo, nunca la información.**”*

Asimismo, en relación con el principio de gratuidad se acudió a lo sostenido en la acción de inconstitucionalidad 5/2017, resuelta en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, en la que se resolvió:

“En ese sentido, el derecho a la información comprende la comunicación de hechos susceptibles de ser contrastados con datos objetivos, es decir, que son susceptibles de prueba¹⁶. Por lo que su ejercicio requiere que no exista injerencia alguna de juicios o evaluaciones subjetivas que puedan considerarse propias de la libertad de expresión¹⁷.

Ahora bien, se ha determinado que el derecho a la información tiene una doble función¹⁸, por un lado tiene una dimensión individual, la cual protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad, formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno; fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa.

Por otro lado, respecto a la dimensión social, el derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual. En ese sentido, no sólo

¹⁵ “Artículo 6o.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

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

[...].”

¹⁶ Véase como criterio orientador: Tribunal Supremo Español, 607/2012, 16 de octubre de 2012, Ponente: María Juan Antonio Xiol Ríos. Decimosexto, párrafo 2 in fine.

¹⁷ Véase como criterio orientador: Tribunal Constitucional Español, STC 9/2007, 15 de enero de 2007, Ponente: María Emilia Casas Baamonde. Fundamentos de Derecho, número 4.

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, “La Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, 13 de noviembre 1985, párrafos 31 y 32.

permite y garantiza la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas e indiferentes, sino también aquellas que pueden llegar a criticar o perturbar al Estado o a ciertos individuos, fomentando el ejercicio de la tolerancia y permitiendo la creación de un verdadero pluralismo social, en tanto que privilegia la transparencia, la buena gestión pública y el ejercicio de los derechos constitucionales en un sistema participativo, sin las cuales no podrían existir las sociedades modernas y democráticas¹⁹.

Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia P./J. 54/2008, de rubro "ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL"²⁰, así como en la tesis 2a. LXXXIV/2016, intitulada "DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA"²¹.

Ahora bien, según el texto del artículo 6° constitucional, el derecho a la información comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).

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

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

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

En el presente caso, se analiza la tercera vertiente del derecho a ser informado (recibir).

¹⁹ CoIDH, caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y Otros vs. Chile).

²⁰ El texto de la jurisprudencia dice: "El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene un instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Junio de 2008, página 743, con número de registro 169574.

²¹ El texto de la tesis dice: "El derecho a la información tiene una doble dimensión. Por un lado, tiene una dimensión individual, la cual protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad; formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno; fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa. Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual. En ese sentido, no sólo permite y garantiza la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas e indiferentes, sino también aquellas que pueden llegar a criticar o perturbar al Estado o a ciertos individuos, fomentando el ejercicio de la tolerancia y permitiendo la creación de un verdadero pluralismo social, en tanto que privilegia la transparencia, la buena gestión pública y el ejercicio de los derechos constitucionales en un sistema participativo, sin las cuales no podrían funcionar las sociedades modernas y democráticas". Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, página 838, con número de registro 2012524.

Precisado lo anterior, resulta necesario señalar que a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, a los artículos 6° y 73 de la Constitución Federal, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de transparencia y acceso a la información, cuya finalidad principal fue la de fortalecer las atribuciones del órgano garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, así como generar un sistema de coordinación entre las entidades federativas y la Federación, a efecto de lograr homogeneidad en los estándares de transparencia y acceso a la información en el país, para alcanzar los más altos niveles de tutela.

En la reforma, el legislador estableció una serie de principios y bases en materia de transparencia y acceso a la información, con la finalidad de que el Congreso de la Unión los desarrollara en la ley general correspondiente, que fijara las bases de coordinación y la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de transparencia y acceso a la información. Dicho mandato quedó plasmado en los artículos 6° y 73, fracción XXIX-S, constitucionales, de la siguiente forma:

[...]

Las razones y objetivos que persiguió el Constituyente a través de la reforma en materia de transparencia y acceso a la información, se advierten de las iniciativas que le dieron origen, que fueron presentadas por el Senador Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, el cinco de septiembre de dos mil doce; y por los legisladores Laura Angélica Rojas Hernández, Fernando Torres Graciano, Víctor Hermosillo y Celada y Martín Orozco Sandoval, el tres de octubre de dos mil doce.

De ellas se obtiene que, entre otras finalidades, la reforma en materia de transparencia y acceso a la información buscó definir los alcances y directrices de los principios que rigen en la materia, como el de gratuidad y máxima publicidad.

Así, el cuatro de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la que el Constituyente plasmó diversos principios que rigen el derecho que tutela, entre los que destaca el de gratuidad en el acceso a la información pública.

Cabe destacar que desde la exposición de motivos contenida en la iniciativa con proyecto de decreto formulada por la Cámara de Senadores el dos de diciembre de dos mil catorce, por el que se expide la ley en cita, se advierte que el Constituyente determinó indispensable establecer los principios en el ejercicio del derecho en estudio, los cuales, indicó, se traducen en deberes a cargo de los sujetos obligados, consistentes en la publicidad de la información, máxima publicidad y disponibilidad de la información, principio de gratuidad y ejercicio sin condicionantes artificiales, así como el relativo a documentar la acción gubernamental.

Específicamente, en relación con el principio de gratuidad, se hizo énfasis en que constituye un principio fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues tiene como finalidad que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información, así, precisó que sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas, conforme a la normatividad aplicable.

El principio de gratuidad quedó plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de la siguiente forma:

Artículo 17. El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que el texto constitucional es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública es categórica, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto tenga que llevar a cabo el sujeto obligado.

Consecuentemente, se considera que los argumentos expuestos por el accionante son fundados, porque el cobro por la búsqueda de información pública implica contravención al artículo 6° constitucional, puesto que únicamente puede ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.”

Asimismo, este Tribunal Pleno, con base en lo que establecen los artículos 1, 2, 17, 124, 133, 134 y 141²² de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y los diversos 5 y 28²³ de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, estableció que no puede cobrarse la búsqueda de información, pues el principio de gratuidad exime su cobro.

Así, resolvió 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.²⁴

²² "Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.

Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

Artículo 2. Son objetivos de esta Ley:

I. Distribuir competencias entre los Organismos garantes de la Federación y las Entidades Federativas, en materia de transparencia y acceso a la información;

II. **Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información;**

III. **Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos;**

[...]

Artículo 17. **El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.**

En ningún caso los Ajustes Razonables que se realicen para el acceso de la información de solicitantes con discapacidad, será con costo a los mismos.

Artículo 124. Para presentar una solicitud no se podrán exigir mayores requisitos que los siguientes:

I. Nombre o, en su caso, los datos generales de su representante;

II. Domicilio o medio para recibir notificaciones;

III. La descripción de la información solicitada;

IV. Cualquier otro dato que facilite su búsqueda y eventual localización, y

V. La modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbal, siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, mediante la expedición de copias simples o certificadas o la reproducción en cualquier otro medio, incluidos los electrónicos.

En su caso, el solicitante señalará el formato accesible o la lengua indígena en la que se requiera la información de acuerdo a lo señalado en la presente Ley.

La información de las fracciones I y IV será proporcionada por el solicitante de manera opcional y, en ningún caso, podrá ser un requisito indispensable para la procedencia de la solicitud.

Artículo 133. **El acceso se dará en la modalidad de entrega y, en su caso, de envío elegidos por el solicitante.** Cuando la información no pueda entregarse o enviarse en la modalidad elegida, el sujeto obligado deberá ofrecer otra u otras modalidades de entrega.

En cualquier caso, se deberá fundar y motivar la necesidad de ofrecer otras modalidades.

Artículo 134. Los sujetos obligados establecerán la forma y términos en que darán trámite interno a las solicitudes en materia de acceso a la información.

La elaboración de versiones públicas, cuya modalidad de reproducción o envío tenga un costo, procederá una vez que se acredite el pago respectivo.

Ante la falta de respuesta a una solicitud en el plazo previsto y en caso de que proceda el acceso, **los costos de reproducción y envío correrán a cargo del sujeto obligado.**

Artículo 141. **En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:**

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

II. **El costo de envío, en su caso, y**

III. **El pago de la certificación de los Documentos, cuando proceda.**

Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante."

²³ "5. Toda persona que solicite información a cualquier autoridad pública que esté comprendida por la presente Ley tendrá los siguientes derechos, sujetos únicamente a las disposiciones del Capítulo IV de esta Ley:

[...]

g) a obtener la información en forma gratuita o con un costo que no exceda el costo de reproducción de los documentos.

Costos de reproducción

28. (1) **El solicitante sólo pagará el costo de reproducción de la información solicitada y, de ser el caso, el costo de envío, si así lo hubiese requerido. La información enviada de manera electrónica no podrá tener ningún costo.**

(2) **El costo de reproducción no podrá exceder el valor del material en el que se reprodujo la información solicitada;** el costo del envío no deberá exceder el costo que éste pudiera tener en el mercado. El costo del mercado, para este propósito, deberá ser establecido periódicamente por la Comisión de Información.

(3) Las autoridades públicas podrán entregar la información de forma totalmente gratuita, incluyendo costos de reproducción y envío, para cualquier ciudadano que tenga ingresos anuales menores a una cantidad establecida por la Comisión de Información.

(4) La Comisión de Información establecerá normas adicionales con relación a los costos que podrán incluir la posibilidad de que cierta información sea entregada sin costo cuando se trate de casos de interés público, o la posibilidad de establecer un número mínimo de páginas que se entreguen sin costo alguno."

²⁴ Por ejemplo, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos personales expidió y publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 2017 los "Lineamientos por los que se establecen los costos de reproducción, envío o, en su caso, certificación de información" con base en análisis de costos de reproducción, envío y certificación de información. En sus considerandos

Estos costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información.²⁵ De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo.²⁶

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

En ese sentido, se estableció que si alguna ley de ingresos municipal prevé una cuota mayor a la prevista en la Ley Federal de Derechos es inconstitucional, por no respetar el parámetro máximo previsto en el artículo 141 de la Ley General de Transparencia; sin que de ahí se infiera que las cuotas previstas en la Ley Federal de Derechos sean *per se* constitucionales, sino que de conformidad con la Ley General de Transparencia deben ser consideradas como una cuota máxima.

Con base en el parámetro de constitucionalidad antes expuesto, se considera que es esencialmente **fundado** el concepto de invalidez, para lo cual resulta importante destacar el contenido de las normas impugnadas, las cuales establecen lo siguiente.

- ***Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020***

Artículo 36.- *Conforme a la Ley de Hacienda para los Municipio del Estado de Durango en sus Artículos del 142 al 144 las cuotas correspondientes por servicio de certificaciones y legalizaciones, serán las siguientes.*

[...]

1. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales, por primera hoja y cada hoja subsecuente.	3.19 UMA
2. Cotejo o certificación de documentos, por cada hoja.	3.19 UMA
13. En lo referente al Acceso a la Información Pública y Transparencia Municipal, se causará el pago de derechos, conforme a lo siguiente:	
a).- Por certificación de documentos solicitados,	3.19 UMA
b).- Expedición de copias simples de documentos solicitados, impresos en papel, por hoja.	0.06 UMA
c).- Expedición en medios magnéticos o electrónicos del ente público, de copias simples de documentos solicitados, por mega byte	0.06 UMA

señaló: "Que la Dirección General de Administración del INAI realizó un análisis de costos de reproducción, envío y certificación de información, en las diversas modalidades en las que éstos se generan. En este análisis, solamente se toman en cuenta los costos directos unitarios y, además, se considera que el acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales son derechos humanos, por lo que el costo responde a la racionalidad de los mismos." Asimismo, en su artículo décimo tercero prevé la actualización de los costos de reproducción, envío o certificación: La Dirección General de Administración cada año, a más tardar en el mes de febrero, realizará un estudio respecto de los costos a que se refieren estos lineamientos, y los hará llegar al Pleno para que tome la determinación que corresponda.

²⁵ EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS AMÉRICAS. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales, párr. 468. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 30 de diciembre de 2011.

²⁶ Si bien la Ley General de Transparencia no prevé esta última regla, así se consideró en el Dictamen de la Cámara de Senadores sobre la citada Ley. Así lo hace también el artículo 50 de la Ley General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados.

• **Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020**

Artículo 74.- Los derechos por Servicios de Certificaciones, Legalizaciones y Expedición de Copias Certificadas a que se refiere el artículo 156 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Durango, solicitadas de oficio, por las autoridades de la Federación, Estados u otros Municipios, se determinarán conforme a las siguientes cuotas o tarifas:

	U.M.A.
Certificado de no infracción:	2.36 a 7.06
Certificado de vehículo no detenido:	2.36 a 7.06
Legalización de firmas:	2.36 a 7.06
Certificaciones, copias certificadas e informes:	2.36 a 7.06
Copias de documentos existentes en los archivos de las Oficinas municipales; por primera hoja y cada hoja subsecuente:	
Copias certificadas solicitadas mediante ejercicio de Derecho al Acceso a la Información Pública; por primera hoja y cada hoja subsecuente:	1.17 a 7.06
Cotejo o certificación de documentos, por cada hoja:	2.36 a 7.06
Certificado, copia e informe, que requiera búsqueda de antecedentes:	2.36 a 7.06
Certificado de residencia:	2.36 a 7.06
Certificado de residencia para fines de naturalización:	2.36 a 7.06
Certificado de regulación de situación migratoria:	2.36 a 7.06
Certificado de recuperación y opción de nacionalidad:	2.36 a 7.06
Certificado de situación fiscal:	2.36 a 7.06
Certificado de comprobación de domicilio fiscal:	2.36 a 7.06
Constancia para suplir el consentimiento paterno matrimonial:	2.36 a 7.06
Certificación por inspección de actos diversos:	14.13
Constancia por publicación de edictos:	6.48
Certificaciones de cada número oficial:	1.30
Certificación de planos por M ² de construcción:	
Interés Social:	0.26
Residencial:	0.38
Comercial:	0.53
Industrial:	0.53
Certificación de uso de suelo para licencia de funcionamiento (SDARE) se aplicará la siguiente tarifa anual de:	
PERSONAS FISICAS	
Con una inversión de \$0.01 hasta \$50,000.00	7.06
Con una inversión de \$50,000.01 hasta \$100,000.00	9.42
Con una inversión de \$100,000.01 en adelante	11.77
PERSONAS MORALES	

Con una inversión de \$0.01 hasta \$50,000.00	14.13
Con una inversión de \$50,000.01 hasta \$100,000.00:	18.84
Con una inversión de \$100,000.01 en adelante	23.57
Por certificado de antecedentes penales o policíacos:	2.36 A 7.06
Por otras certificaciones policíacas:	2.36 A 7.06
Por emisión de Carta de no Adeudo en el Organismo Descentralizado del S.A.P.A.L., se cobrará la tarifa de:	1.77
Por el cambio de nombre en las tomas domiciliarias:	1.77

Las que establezca el Reglamento de Acceso a la Información Pública y Transparencia Municipal.

Las demás que establezcan las disposiciones legales respectivas.

(Las porciones normativas resaltadas son las que impugna la demandante)

Como se advierte, los supuestos previstos en los preceptos impugnados establecen diversas cuotas calculadas mediante UMA (equivalente a ochenta y seis pesos con ochenta y ocho centavos para el año dos mil veinte²⁷) por la expedición de copias simples, copias certificadas, así como la reproducción de información en medios magnéticos o electrónicos

Asimismo, también se aprecia que solo algunos de los conceptos antes señalados derivan del derecho de acceso a la información, por lo que el estudio de su constitucionalidad se hará bajo la siguiente metodología: **1.** Expedición de copias simples y copias certificadas, **2.** Expedición de copias simples y copias certificadas, derivada del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, **3.** entrega de archivos en medios magnéticos o electrónicos derivada del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

1. Expedición de copias simples. Este Alto Tribunal ha sostenido que para considerar constitucionales las normas que prevén las contribuciones denominadas derechos, las cuotas aplicables deben ser, entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

Lo anterior, porque la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de manera que para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.

Dicho criterio está reflejado en las jurisprudencias P./J. 2/98 y P./J.3/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales establecen lo siguiente:

DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. *Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.*

²⁷ Dicha información pública fue consultada de la página de internet del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, cuya dirección electrónica es la siguiente: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/UMA2020_01.pdf

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

Expuesto lo anterior, conviene recordar el texto de las normas examinadas:

- Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020

Artículo 36.- Conforme a la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Durango en sus Artículos del 142 al 144 las cuotas correspondientes por servicio de certificaciones y legalizaciones, serán las siguientes.

[...]

1. Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales, por primera hoja y cada hoja subsecuente. 3.19 UMA

2. Cotejo o certificación de documentos, por cada hoja. 3.19 UMA

- Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020

Artículo 74.- Los derechos por Servicios de Certificaciones, Legalizaciones y Expedición de Copias Certificadas a que se refiere el artículo 156 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Durango, solicitadas de oficio, por las autoridades de la Federación, Estados u otros Municipios, se determinarán conforme a las siguientes cuotas o tarifas:

	U.M.A.
(...)	(...)
Certificaciones, copias certificadas e informes: Copias de documentos existentes en los archivos de las Oficinas municipales; por primera hoja y cada hoja subsecuente:	2.36 a 7.06
(...)	(...)
Cotejo o certificación de documentos, por cada hoja:	2.36 a 7.06

[...]

Como se ve, tanto en la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio como en la del Municipio de Lerdo establecen, por una parte, el cobro de derechos por la expedición de copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales, así como por el cotejo o certificación de documentos.

Al analizar normas similares a las señaladas, las Salas de este Alto Tribunal establecieron que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.

Además, precisaron que a diferencia de las copias simples que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.

En efecto, dijeron las Salas, la fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídica al interesado.

Luego de esas explicaciones y de aludir a la trascendencia de la fe pública y al significado del vocablo certificar, las referidas Salas concluyeron que certificar cualquier documento consiste en compararlo con su original y después de confrontarlo reiterar que son iguales, esto es, que la reproducción concuerda exactamente con su original.

A partir de lo anterior, concluyeron que el servicio que presta el Estado en ese supuesto se traduce en la expedición de las copias que se soliciten y el correspondiente cotejo con el original que certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.

Precisaron que a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar, no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos, actas, datos y anotaciones.

Tales precedentes originaron la tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2011 de la Primera Sala de este Alto Tribunal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2077, que establece:

DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006). *Tratándose de los derechos por servicios, los principios tributarios de proporcionalidad y equidad se cumplen cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio. Lo anterior es así, porque el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme; de ahí que la cuota debe atender al tipo de servicio prestado y a su costo, es decir, debe existir una correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota. En ese sentido, se concluye que el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente hasta el 31 de diciembre de 2006, al disponer que tratándose de la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio se pagarán once pesos moneda nacional, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, pues si se toma en cuenta, por un lado, que la solicitud de copias certificadas implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas y, por el otro, que dicho servicio es un acto instantáneo ya que se agota en el mismo acto en que se efectúa, sin prolongarse en el tiempo, resulta evidente que el precio cobrado al gobernado es incongruente con el costo que tiene para el Estado la prestación del referido servicio; máxime que la correspondencia entre éste y la cuota no debe entenderse como en derecho privado, en tanto que la finalidad de la expedición de copias certificadas no debe implicar la obtención de lucro alguno.*

Así como la tesis 2a. XXXIII/2010, de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Junio de 2010, página 274, que establece:

DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los derechos por la prestación de servicios por parte del Estado son constitucionales, siempre y cuando exista una relación razonable entre el costo del servicio y la cantidad que por éste se cobra al gobernado. En ese sentido, tratándose de copias certificadas, si el servicio prestado por el Estado consiste en la expedición de las solicitadas por los particulares y el cotejo relativo con su original, por virtud del cual el funcionario público certifica que aquéllas corresponden con su original que consta en los archivos respectivos, es evidente que dicho servicio no resulta razonablemente congruente con el costo que para el Estado tiene su realización, esto es por la expedición de copias y certificación de cada una de éstas; lo anterior, en razón de que en el mercado comercial el valor de una fotocopia fluctúa entre \$0.50 y \$2.00 aproximadamente, conforme a las condiciones de oferta y demanda en cada contexto; de ahí que la correspondencia entre el servicio y la cuota no puede entenderse como en derecho privado y, por tanto, no debe perseguirse lucro alguno con su expedición. En consecuencia, el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, que prevé la cuota de \$13.69 (sin ajuste) y \$14.00 (con ajuste) por la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no existir equivalencia razonable entre el costo del servicio y la cantidad que cubrirá el contribuyente.

Ahora, en el artículo 36, numerales 1 y 2 de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio se establece el cobro de 3.19 UMA, equivalente \$277.15 (doscientos setenta y siete pesos 15/100 moneda nacional) por la expedición de copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por primera hoja y cada hoja subsecuente, misma cantidad que se cobra por el cotejo o certificación de documentos por cada hoja.

Por su parte, de las porciones normativas del artículo 74 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo se advierte que el derecho por la expedición de copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por primera hoja y cada hoja subsecuente oscila de 2.36 a 7.06 UMA, esto es, de \$205.00 (doscientos cinco pesos 00/100) a \$613.35 (seiscientos trece pesos 35/100). Dichas cuotas son las mismas que se cobran por el cotejo o certificación de documentos por cada hoja.

A consideración de este Tribunal Pleno, las cuotas previstas en las normas impugnadas resultan desproporcionales, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio, ni con el costo que implica certificar un documento.

Es cierto que en el supuesto analizado el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación o constancia, sino que implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado; sin embargo, la relación entablada entre las partes no es de derecho privado de modo que no puede existir un lucro o ganancia para el Estado, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

Por otra parte, tiene razón la demandante en que las porciones normativas del artículo 74 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo contravienen el principio de seguridad jurídica al establecer un parámetro mínimo y máximo para el cobro del derecho por la expedición de copias de documentos por primera hoja y subsecuente, así como por la certificación de documentos por hoja la certificación de documento.

Ello es así porque en la forma en que están redactadas las normas permiten a la autoridad municipal decidir a su entera libertad en qué casos procede la aplicación del valor de 2.36 o 7.36 UMA (u otro valor intermedio) por la prestación del servicio, sin que para ello exista una condición objetiva que brinde certidumbre al solicitante respecto de la cantidad que debe pagar por cada hoja en copia simple o certificada.

Por tanto, deben invalidarse los numerales 1 y 2 del artículo 36, de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, así como las porciones normativas "Certificaciones, copias certificadas e informes: Copias de documentos existentes en los archivos de las Oficinas municipales; por primera hoja y cada hoja subsecuente: 2.36 a 7.06" y "Cotejo o certificación de documentos, por cada hoja: 2. 36 a 7.06" del artículo 74 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, ambas del Estado Durango para el Ejercicio Fiscal 2020.

2. Expedición de copias simples y copias certificadas, derivada del ejercicio del derecho de acceso a la información pública. De los artículos 6°, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, este Tribunal Pleno sostuvo en los precedentes señalados al principio de este considerando, que el solo hecho de acceder a la información pública no es por sí mismo generador de cargas económicas, pero la reproducción de la misma puede implicar costos por los materiales que para tal efecto se empleen.

En ese sentido, para estudiar la validez de las disposiciones impugnadas que prevén cuotas por copia fotostática es necesario verificar si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos²⁸, por lo que se analizará si las leyes de ingresos impugnadas, o bien, sus procedimientos legislativos exponen motivos por los cuales fijaron las respectivas cuotas y, de ser así, si dichos motivos constituyen una base objetiva y razonable limitada a los gastos materiales por la reproducción de información.

Cabe destacar que conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí, que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.²⁹

Ante ello, los materiales que adquieran los municipios para la reproducción de información derivada del acceso a la información pública debe hacerse a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Además, la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Precisado lo anterior, el texto de las normas examinadas es el siguiente:

- **Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020**

Artículo 36.- Conforme a la Ley de Hacienda para los Municipio del Estado de Durango en sus Artículos del 142 al 144 las cuotas correspondientes por servicio de certificaciones y legalizaciones, serán las siguientes.

[...]

13. En lo referente al Acceso a la Información Pública y Transparencia Municipal, se causará el pago de derechos, conforme a lo siguiente:

a).- Por certificación de documentos solicitados,	3.19 UMA
b).- Expedición de copias simples de documentos solicitados, impresos en papel, por hoja.	0.06 UMA

[...]

- **Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020**

Artículo 74.- Los derechos por Servicios de Certificaciones, Legalizaciones y Expedición de Copias Certificadas a que se refiere el artículo 156 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Durango, solicitadas de oficio, por las autoridades de la Federación, Estados u otros Municipios, se determinarán conforme a las siguientes cuotas o tarifas:

	U.M.A.
(...)	(...)
Copias certificadas solicitadas mediante ejercicio de Derecho al Acceso a la Información Pública; por primera hoja y cada hoja subsecuente:	1.17 a 7.06
(...)	(...)

²⁸ De acuerdo con el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública las primeras veinte hojas simples deben ser entregadas sin costo.

²⁹ Sirve de referencia la tesis aislada 1a. CXLV/2009 de la Primera Sala de la Novena Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, septiembre de 2009, registro: 166422, página: 2712, de rubro y texto siguiente: "GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA. Del citado precepto constitucional se advierte que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los siguientes principios: 1. Legalidad, en tanto que debe estar prescrito en el Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido. 2. **Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado.** 3. Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó. 4. Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas. 5. **Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado;** y, 6. Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal.

Las normas impugnadas prevén el derecho por la certificación de documentos, así como por la expedición de copias simples derivadas de del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Por lo que hace a la ley de ingresos del municipio de Gómez Palacio, se aprecia que por la certificación de documentos solicitados se prevé una cuota de 3.19 UMA equivalente a \$277.15 (doscientos setenta y siete pesos 15/100 moneda nacional), mientras que para la expedición de copias simples de documentos solicitados impresos en papel, por hoja, la cuota asciende a 0.06 UMA, lo cual equivale a \$5.20 (cinco pesos 20/100 moneda nacional).

A su vez, en la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo el derecho por la expedición de copias certificadas por primera hoja y cada hoja subsecuente se cobra mediante una cuota que oscila entre 1.17 a 7.06 UMA, esto es, entre \$101.65 (ciento un pesos 65/100 moneda nacional) a \$613.40 (seiscientos trece pesos 40/100 moneda nacional).

Bajo ese contexto, de las normas en estudio no se advierte motivos que justifiquen los elementos que sirven de base para determinar dichas cuotas (precio de las hojas de papel, de la tinta para impresión, renta de impresoras, etcétera), aunado a ello, en la iniciativa del municipio y dictamen legislativo tampoco se expone la manera en la que se cuantificó la contribución ni los elementos tomados en cuenta para ello, por lo que no es posible determinar si las cuotas corresponden o no a la recuperación del costo de los materiales que el Estado tiene permitido cobrar por acceso a la información, así como el costo que implica la certificación de documentos con motivo del citado derecho humano.

Así, si como se explicó previamente, 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; cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información.

Conforme a lo anterior, y como se advirtió de los antecedentes legislativos que obran en autos, en la especie, el Congreso estatal no justificó el cobro por la expedición de copias simples y la certificación de documentos con motivo del ejercicio del derecho de acceso a la información con una base objetiva cuya razonabilidad pudiera ser estudiada por este Tribunal Pleno, sino que lo determinó de forma arbitraria sin siquiera contemplar el costo real de los materiales requeridos para la expedición de fotocopias o impresión de hojas, así como su certificación, lo cual transgrede el principio de gratuidad del acceso a la información pública contenido en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por ende, la prohibición de discriminar en razón de la condición económica.

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.

En otras palabras, se requiere una motivación reforzada por parte del legislador mediante la cual explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos, 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.

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 se apegan o no al parámetro de regularidad constitucional antes comentado, lo objetivamente cierto es que no le corresponda realizar ni los cálculos respectivos y tampoco fijar valores a fin de analizar su constitucionalidad, precisamente porque conforme al marco constitucional y legal aplicables, en materia de transparencia y acceso a la información pública corresponde al legislador realizar la motivación reforzada en los términos antes apuntados.

Máxime, que la cuota contenida en el inciso b) del numeral 13 del artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Estado Durango para el Ejercicio Fiscal del Año 2020, está prevista a razón de cada hoja simple, siendo que conforme al artículo 141 de la ley marco aplicable, la información debe entregarse gratuitamente cuando no exceda de veinte hojas simples.

Finalmente, tampoco se soslaya que la porción normativa del artículo 74 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo transgrede el principio de seguridad jurídica al establecer un parámetro mínimo y máximo para el cobro del derecho por la expedición de copias certificadas por primera hoja y cada hoja subsecuente.

Ello es así porque la redacción de la norma permite a la autoridad municipal decidir a su entera libertad en qué casos procede la aplicación del valor de 1.17 o 7.06 UMA (u otro valor intermedio) por la prestación del servicio, sin que para ello exista una condición objetiva que brinde certidumbre al solicitante respecto de la cantidad que debe pagar por cada hoja en copia certificada.

En consecuencia, se declara la invalidez del numeral 13, incisos a) y b) del artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, así como la porción normativa "*Copias certificadas solicitadas mediante ejercicio de Derecho al Acceso a la Información Pública; por primera hoja y cada subsecuente: 1.17 a 7.06*" del artículo 74 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, ambas del Estado Durango para el Ejercicio Fiscal 2020.

3. Entrega de archivos en medios magnéticos o electrónicos, derivada del ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Conforme a lo sostenido este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, el cobro de derechos por la información proporcionada mediante medios electrónicos debe considerarse inconstitucional, toda vez que no involucra un costo de envío como la mensajería o el correo postal.

En dicho precedente se advierte que este Alto Tribunal precisó que en el procedimiento de reforma constitucional del veinte de julio de dos mil siete, mediante el cual se introdujo el principio de gratuidad al artículo 6° constitucional, específicamente en el Dictamen de la Cámara de Diputados, se dijo lo siguiente:

*“La misma fracción establece el principio de gratuidad tanto en el ejercicio del derecho de acceso a la información como en el de acceso o rectificación de los datos personales. **Resulta pertinente precisar que este principio se refiere a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no así a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue la información (por ejemplo soportes 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 los costos de envío tienen un costo, nunca la información.**”*

En el mismo sentido, en la exposición de motivos de la Ley General de Transparencia se dijo:

*“En el contexto del principio de gratuidad se propone que cuando los sujetos obligados posean la información solicitada en medios electrónicos, deberán privilegiar el acceso gratuito a la misma. **De estar de acuerdo el particular, en que la entrega de la información se realice en el medio electrónico en el que se encuentra, se le enviará sin costo alguno, mediante correo electrónico o se le pondrá a su disposición la dirección electrónica completa del sitio donde se encuentra la información requerida, comunicándole los datos que le permitan acceder a la misma.**”*

De igual forma se expresaron en el Dictamen de la Cámara de Senadores:

*“Para el efectivo cumplimiento del principio de gratuidad las Comisiones Dictaminadoras consideran necesario, especificar la gratuidad de los procedimientos, mediante la utilización de medios electrónicos, ente otros mecanismos, que aseguren un eficaz ejercicio del derecho de acceso a la información, privilegiando el acceso gratuito a la misma; así, **la entrega de la información podrá realizarse en el medio electrónico en el que se encuentra, enviándosele al particular sin costo alguno, a través de correo electrónico o poniendo a su disposición la dirección electrónica del sitio donde se encuentre la información requerida y todos los datos necesarios para su acceso.**”*

En relación con dicho tópico, cabe destacar que este Tribunal Pleno al resolver el precedente acción de inconstitucionalidad 5/2017³⁰, precisó que desde la exposición de motivos contenida en la iniciativa con proyecto de decreto formulada por la Cámara de Senadores el dos de diciembre de dos mil catorce, por el que se expide Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se advierte que el Constituyente determinó indispensable establecer los principios en el ejercicio del derecho en estudio, los cuales, indicó, se traducen en deberes a cargo de los sujetos obligados, consistentes en la publicidad de la información, máxima publicidad y disponibilidad de la información, principio de gratuidad y ejercicio sin condicionantes artificiales, así como el relativo a documentar la acción gubernamental.

Específicamente, en relación con el principio de gratuidad, se hizo énfasis en que constituye un principio fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues tiene como finalidad que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información, así, precisó que sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas, conforme a la normatividad aplicable.

Ahora bien, la norma aquí examinada establece lo siguiente.

- **Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020**

Artículo 36.- *Conforme a la Ley de Hacienda para los Municipio del Estado de Durango en sus Artículos del 142 al 144 las cuotas correspondientes por servicio de certificaciones y legalizaciones, serán las siguientes.*

[...]

³⁰ Aprobado por unanimidad de votos de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno en la sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete.

13. En lo referente al Acceso a la Información Pública y Transparencia Municipal, se causará el pago de derechos, conforme a lo siguiente:

[...]

c).- Expedición en medios magnéticos o electrónicos del ente público, de copias simples de documentos solicitados, por mega byte

0.06 UMA

Del precepto transcrito se advierte el establecimiento de una cuota de 0.06 UMA equivalente a \$5.20 (cinco pesos 20/100 moneda nacional) que se debe pagar por la expedición en medios magnéticos o electrónicos del ente público de copias simples de documentos solicitados, por *megabyte*.

En ese sentido, la carga tributaria prevista en la norma no involucra el costo del envío de la información por medio de servicios de mensajería o los materiales empleados para su expedición, sino la digitalización de los documentos solicitados por *megabyte*.

En otras palabras, lo que la norma establece es el pago de una cuota por la expedición en medios magnéticos o electrónicos del ente público, respecto de las copias simples de los documentos solicitados dependiendo de la cantidad de *megabytes* que resulte de su digitalización, lo cual además de no corresponder a los costos materiales de la expedición de la información, tiene un efecto discriminatorio por razón de condición económica, en tanto que produce un efecto disuasivo en el ejercicio del derecho de acceso a la información para las personas que no puedan pagar la cuota de 0.06 UMA equivalente a \$5.20 (cinco pesos 20/100 moneda nacional) por cada *megabyte* de los documentos expedidos por medios magnéticos y electrónicos.

En consecuencia, la norma examinada resulta violatoria del principio de gratuidad y la prohibición de discriminar por razón de la condición económica previstos en los artículos 1° de la Constitución general, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.³¹

Por tanto, se declara la invalidez del numeral 13, inciso c) del artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020.

SÉPTIMO. Análisis del tercer concepto de invalidez. Constitucionalidad del precepto que establece como infracción el insulto a la autoridad. En el tercer concepto de invalidez la demandante cuestiona la constitucionalidad del artículo 73, fracción X, en la porción normativa "*por insulto*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020.

Lo anterior porque la norma prevé una multa por insultar a los agentes de tránsito, la cual implica una indeterminación en la conducta sancionable e inhibe la libre manifestación de las ideas, por lo que se vulneran los derechos de seguridad jurídica y libertad de expresión, así como el principio de legalidad, reconocidos en los artículos 6°, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Destaca que el artículo impugnado no permite que las personas tengan conocimiento suficiente de las conductas que en su caso podrían ser objeto de sanción por las autoridades en caso de exteriorizar una manifestación o idea que pudiera constituir una presunta ofensa, insulto, frase obscena o falta de respeto dirigida a las autoridades de tránsito.

³¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 10.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 26

Derecho a la igualdad ante la ley y a una misma protección.

Refiere que si bien el legislador local consideró necesario contar con mecanismos que podrían perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lo cierto es que las medidas resultan desproporcionadas.

Afirma que la norma controvertida permite un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto de expresión de ideas sea susceptible de una sanción administrativa, si es calificado como un insulto u ofensivo por la autoridad.

Concluye que el precepto impugnado es contrario a los derechos a la seguridad jurídica y la libertad de expresión, así como al principio de legalidad, al prever una multa por un concepto vago e impreciso o de definición indeterminada, cuya actualización trae como consecuencia la imposición de una sanción pecuniaria a las personas y la inhibición de su libertad de expresión, sin que éstas puedan conocer con certeza si su conducta se adecúa o no a la descripción normativa

Por ello, la valoración de la ofensa, insulto o la falta de respeto depende de manera exclusiva de la apreciación subjetiva de los individuos en la medida en que estimen que las acciones aludidas le causaron un daño, lo que quiere decir que en el presente caso la autoridad de manera arbitraria determinará cuando un sujeto será acreedor a una sanción por haberle ofendido o insultado.

Previamente al estudio del concepto de invalidez plantado, resulta importante realizar algunas presiones respecto de los criterios que este Alto Tribunal ha sustentado respecto del derecho administrativo sancionador.

En relación con dicho tópico, al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2016 en sesión de veinticinco de mayo de dos mil seis, este Tribunal Pleno determinó que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados, cuestión en la que va inmerso el interés colectivo. En esos términos, la sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo.

Asimismo, se precisó que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Que esta pena la imponga en un caso el tribunal y en otro la autoridad administrativa, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas; no obstante, la elección entre pena y sanción administrativa, no es completamente disponible para el legislador en tanto que es susceptible de ser controlable a través de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad, en sede constitucional.

Además, se mencionó que la acción administrativa alcanza planos cada vez más amplios, pues la vida social es dinámica, el desarrollo científico y tecnológico revoluciona a pasos agigantados las relaciones sociales, y sin duda exige un acrecentamiento de la actuación estatal, en específico, de la administración pública y la regulación del poder de policía por parte del legislador para encauzar con éxito las relaciones sociales, lo que de hecho conlleva a una multiplicación en la creación de nuevas sanciones administrativas.

No obstante, se dijo que el crecimiento en la utilización del poder de policía, que indudablemente resulta necesario para el dinámico desenvolvimiento de la vida social, puede tornarse arbitrario si no se controla a la luz de la Constitución, por tanto, es labor de este Alto Tribunal crear una esfera garantista que proteja de manera efectiva los derechos fundamentales.

En este tenor, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.³²

Ahora bien, el principio de taxatividad consiste en la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas; asimismo, se entiende como una de las tres formulaciones del principio de legalidad, el cual abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley.

³² Atendiendo al criterio contenido en la jurisprudencia de rubro: **"NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR"**. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro 60, noviembre de dos mil ocho, tomo II, página 897, registro 2018501).

Al respecto, este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 95/2014³³, ha establecido que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones, cuya precisión en los textos legales es una cuestión de grado; por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas si y sólo si se detecta la certeza absoluta de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino más bien lo que se pretende es que el grado de imprecisión sea razonable, es decir, que el precepto sea lo suficientemente claro como para reconocer su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.

En ese sentido, la norma que prevea alguna pena o describa alguna conducta que deba ser sancionada a nivel administrativo resultará inconstitucional por vulnerar el principio de taxatividad, ante su imprecisión excesiva o irrazonable, en un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica.

Por otro lado, cabe señalar que las normas impugnadas que sancionen supuestos como los insultos, frases obscenas, ofensas y faltas de respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad se encuentran íntimamente relacionadas con los derechos a la libertad de expresión y al honor.

El artículo 6o. de la Constitución Federal establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

Por otra parte, al resolver el amparo directo 28/2010 en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil once, este Alto Tribunal definió el “derecho al honor” como el concepto que la persona tiene de sí misma o que los demás se han formado de ella, en virtud de su proceder o de la expresión de su calidad ética y social.

Se señaló que, por lo general, existen dos formas de sentir y entender el honor: (i) en el aspecto subjetivo o ético, el honor se basa en un sentimiento íntimo que se exterioriza por la afirmación que la persona hace de su propia dignidad; (ii) en el aspecto objetivo, externo o social, como la estimación interpersonal que la persona tiene por sus cualidades morales y profesionales dentro de la comunidad.³⁴

Asimismo, se sostuvo que en el aspecto subjetivo, el honor es lesionado por todo aquello que lastima el sentimiento de la propia dignidad; en tanto que en el aspecto objetivo, el honor es lesionado por todo aquello que afecta a la reputación que la persona merece, de modo que la reputación es el aspecto objetivo del derecho al honor, que bien puede definirse como el derecho a que otros no condicionen negativamente la opinión que los demás hayan de formarse de nosotros.

Además, se razonó que en una democracia constitucional como la mexicana, la libertad de expresión goza de una posición preferencial frente a los derechos de la personalidad, dentro de los cuales se encuentra el derecho al honor.³⁵

Aunado a ello, se ha establecido que, si bien la Constitución no reconoce un derecho al insulto o a la injuria gratuita, ello tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aún y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.³⁶

Cabe mencionar que tratándose de funcionarios o empleados públicos, esta Suprema Corte de Justicia ha considerado que se tiene un plus de protección constitucional de la libertad de expresión y derecho a la información frente a los derechos de la personalidad. Ello, derivado de motivos estrictamente ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades y, de ahí, que esta persona deba demostrar un mayor grado de tolerancia.³⁷

³³ Fallada el siete de julio de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

³⁴ Lo anterior tiene sustento en la tesis 1ª XX/2011 (10ª), de rubro: “**DERECHO FUNDAMENTAL AL HONOR. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA.**” (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro IV, enero de dos mil doce, tomo 3, registro 2000083, página 2906).

³⁵ Tesis aislada 1a. CCXVIII/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXX de diciembre de 2009, página 286, cuyo rubro es “**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU ESPECIAL POSICIÓN FRENTE A LOS DERECHOS DE LA PERSONALIDAD.**”

³⁶ Lo anterior tiene apoyo en la tesis 1a. XXIV/2011 (10a.), de rubro: “**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE.**” (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro IV, enero de dos mil doce, tomo 3, página 2912, registro 2000104).

³⁷ Así lo ha sostenido la Primera Sala, al resolver el amparo directo 6/2009, en siete de octubre de dos mil nueve, bajo la Ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, así como en el amparo directo en revisión 2044/2008, en sesión de diecisiete de junio de dos mil nueve, bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Ahora bien, la norma que la demandante impugna dispone lo siguiente.

• **Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020**

Artículo 73.- Los ingresos que perciba el Municipio por concepto de sanciones administrativas y fiscales, por infracciones cometidas por personas físicas o morales y demás sanciones previstas en los ordenamientos aplicables en materia administrativa y fiscal:

[...]

X. Por no depositar la moneda en los estacionómetros se impondrá una multa equivalente a 2.13 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, así mismo **por insultos** y agresión a los agentes, la multa será de 2.13 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización hasta 10.66 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización dependiendo el grado de la agresión.

De la transcripción anterior se advierte, entre otras cosas que **por insultos** y agresión a los agentes se impondrá una multa de 2.13 hasta 10.66 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización dependiendo el grado de la agresión.

Este Tribunal Pleno considera fundado el concepto de invalidez expuesto por la demandante, ya que de la redacción de la norma resulta claro el amplio margen de apreciación por parte del operador jurídico para determinar, de manera discrecional, el tipo de insultos que encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

Lo anterior, lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino que responden a un ámbito estrictamente personal, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación, de manera que si para alguna persona una expresión pudiera resultarle altamente injuriosa, para otra no representaría afectación alguna.

Consideraciones semejantes fueron sustentadas por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019 en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, en la que por unanimidad de nueve votos se declaró la invalidez de diversas disposiciones de leyes de ingresos de municipios del Estado de Morelos que establecían sanciones administrativas por cometer insultos, frases obscenas, ofensas y faltas de respeto a la autoridad o a cualquier miembro de la sociedad.

En consecuencia, se declara la invalidez de la porción normativa "*por insulto*" contenida en el artículos 73, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, Durango, para el Ejercicio Fiscal 2020.

OCTAVO. Efectos. Las declaratorias de invalidez decretadas en los considerandos quinto, sexto y séptimo surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Durango, debiendo notificarse esta resolución a todos los municipios involucrados por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Finalmente, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, se vincula al Congreso del Estado de Durango para que en lo futuro no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas declaradas invalidas en este fallo. Lo anterior conforme a los precedentes acciones de inconstitucionalidad 11/2017,³⁸ 4/2018,³⁹ 13/2018 y su acumulada 25/2018.⁴⁰

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

RESUELVE

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 36, numerales 1, 2 y 13, incisos a), b) y c), 54 y 73, fracción X, en su porción normativa "*insultos y*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, 74 en sus porciones normativas "*Certificaciones, copias certificadas e informes: Copias de documentos existentes*

³⁸ Resuelta en sesión del catorce de noviembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

³⁹ Resuelta en sesión de tres de diciembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

⁴⁰ Resuelta en sesión del seis de diciembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

en los archivos de las Oficinas municipales; por primera hoja y cada hoja subsecuente: 2.36 a 7.06", "Copias certificadas solicitadas mediante ejercicio de Derecho al Acceso a la Información Pública; por primera hoja y cada hoja subsecuente: 1.17 a 7.06" y "Cotejo o certificación de documentos, por cada hoja: 2.36 a 7.06", y 76 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Papasquiaro y 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, todas del Estado de Durango, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve, en términos de los considerandos quinto, sexto y séptimo de esta decisión.

TERCERO. La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Durango y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando octavo de esta ejecutoria.

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

NOTIFÍQUESE; haciéndolo por medio de oficio a las partes y a los Municipios de Gómez Palacio, Lerdo, Santiago Papasquiaro y Tamazula; todos del Estado de Durango 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 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, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del parámetro de la Ley Federal de Derechos, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis del segundo concepto de invalidez, en su parte 1, denominada "Expedición de copias simples", consistente en declarar la invalidez de los artículos 36, numerales 1 y 2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio y 74 en sus porciones normativas 'Certificaciones, copias certificadas e informes: Copias de documentos existentes en los archivos de las Oficinas municipales; por primera hoja y cada hoja subsecuente: 2.36 a 7.06' y 'Cotejo o certificación de documentos, por cada hoja: 2.36 a 7.06', de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, ambas del Estado de Durango, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis del segundo concepto de invalidez, en su parte 2, denominada "Expedición de copias simples y copias certificadas, derivada del ejercicio del derecho de acceso a la información pública", consistente en declarar la invalidez de los artículos 36, numeral 13, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio y 74 en su porción normativa 'Copias certificadas solicitadas mediante ejercicio de Derecho al Acceso a la Información Pública; por primera hoja y cada hoja subsecuente: 1.17 a 7.06', de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, ambas del Estado de Durango, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis del segundo concepto de invalidez, en su parte 3, denominada "Entrega de archivos en medios magnéticos o electrónicos, derivada del ejercicio del derecho de acceso a la información pública", consistente en declarar la invalidez del artículo 36, numeral 13, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, del Estado de Durango, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones del artículo 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al análisis del primer concepto de invalidez, denominado “Constitucionalidad de los preceptos que el pago por el derecho de alumbrado público”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, 76 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Papasquiaro y 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, todas del Estado de Durango, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán con salvedades, respecto del considerando séptimo, relativo al análisis del tercer concepto de invalidez, denominado “Constitucionalidad del precepto que establece como infracción el insulto a la autoridad”, consistente en declarar la invalidez del artículo 73, fracción X, en su porción normativa ‘insultos y’, de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, del Estado de Durango, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Durango y 3) vincular al Congreso del Estado de Durango a que, en lo futuro y tratándose de disposiciones generales de vigencia anual, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

En relación con el pie de los puntos resolutive:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que deberá notificarse la presente sentencia a todos los municipios involucrados por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

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

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuarenta y cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 93/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintinueve de octubre de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dos de septiembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LOS AUTOS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 93/2020, RESUELTA EN SESIÓN VIRTUAL DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL VEINTINUEVE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE

En sesión virtual de veintinueve de octubre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos, resolvió declarar la inconstitucionalidad de los artículos 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio; 76 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo, 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Papasquiaro, y 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula, todas del Estado de Durango para el Ejercicio Fiscal 2020, al contravenir los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria.

Tal como lo señalé en la respectiva sesión, comparto el sentido de la ejecutoria; sin embargo, no coincido con las consideraciones para declarar inválidos los artículos 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, 76 de la Ley de Ingresos del Municipio de Lerdo y 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Papasquiaro, por las razones que explicaré a continuación.

Por un lado, la ejecutoria refiere los precedentes y las tesis¹ en los que el Tribunal Pleno ha sustentado la violación al artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), de la Constitución Federal, tratándose de contribuciones denominadas “derechos” que materialmente correspondan a un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, que son competencia exclusiva de la Federación; mismos que resultan aplicables en la especie.

No obstante, se califica de fundado el concepto de invalidez en el que se aduce que las normas impugnadas contravienen el principio de proporcionalidad en las contribuciones porque de su contenido se desprende que establecen un impuesto que grava el consumo de energía eléctrica de cada usuario dependiendo del tipo del bien inmueble de que se trate (doméstico, comercial, baja tensión, etcétera).

Es decir, la consulta señala que la violación constitucional que se actualiza es a la proporcionalidad de la contribución, pues las leyes de ingresos establecen un derecho por la prestación del “servicio público de iluminación” que no tiene relación en el costo del servicio, sino con la capacidad contributiva de los usuarios basada en su consumo de energía eléctrica, conforme a las tarifas determinadas por la Comisión Federal de Electricidad, lo que no es congruente con el parámetro de regularidad constitucional que este Tribunal Pleno ha establecido en materia de derechos por alumbrado público.

En ese sentido, me separo de las consideraciones relativas a que el vicio actualizado es a los principios tributarios del artículo 31, fracción IV, Constitucional, pues considero que, conforme a los precedentes, debió declararse la invalidez de las normas impugnadas por la transgresión al diverso 73, fracción XXIX, numeral 5º, inciso a), al invadirse la esfera competencial de la Federación.

Lo anterior encuentra sustento en lo establecido por este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 23/2005, 21/2012, 22/2012, 7/2013, 8/2013, 9/2013, 18/2018, 27/2018, 15/2019, 20/2019, 28/2019, 46/2019, 20/2020, 96/2020, 97/2020, 101/2020 y 107/2020.

Atentamente

Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia del veintinueve de octubre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 93/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dos de septiembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

¹ P. 6, 2a./J.25/2004 y, por analogía, P./J. 120/2007 “ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN”, “ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN”.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 93/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En sesión pública celebrada el veintinueve de octubre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 93/2020, en la que se analizaron diversas disposiciones de las leyes de ingresos de los municipios de Gómez Palacio, Lerdo, Santiago Papasquiaro y Tamazula, todas del Estado de Durango y para el ejercicio fiscal 2020.

Entre otros temas, la mayoría del Pleno declaró la **invalidez** del artículo 73, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio¹, Durango, en la porción normativa “*por insulto*”. Al respecto, la mayoría consideró que dicha porción, al sancionar con multa de 2.13 a 10.66 el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA), “*por insultos [...] a los agentes*”, dependiendo del grado de la agresión, era violatoria del principio de legalidad, en su vertiente de *taxatividad*, toda vez que otorgaba un amplio margen de apreciación a los operadores jurídicos para determinar, discrecionalmente, en qué casos el presunto infractor será acreedor a una sanción.

Para justificar lo anterior, la mayoría se apoyó en diversos precedentes en los que esta Suprema Corte ha desarrollado los alcances del principio de taxatividad en el derecho penal y en el derecho administrativo sancionador. De manera particular, la sentencia retoma las consideraciones sustentadas en la **acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019**, resuelta el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, en donde esta Suprema Corte declaró la invalidez de diversas disposiciones de leyes de ingresos municipales del Estado de Morelos.

Presento este voto particular, pues, respetuosamente, no comparto ni el sentido ni las consideraciones de la mayoría en este punto. Como explico a continuación, me parece que el precedente en que se apoya la sentencia no era exactamente aplicable en este caso. Además, al tratarse de una norma de convivencia cívica, considero que el estándar de taxatividad aplicable debió ser menos estricto.

En primer término, contrario a lo que se señala en la página 77 del fallo, me parece que las consideraciones de la **acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019**² no eran exactamente aplicables en la especie. Es cierto que en dicho asunto este Tribunal Pleno invalidó diversas normas contenidas en leyes de ingresos municipales que sancionaban frases obscenas, ofensas y faltas de respeto, por considerarlas violatorias del principio de taxatividad. Sin embargo, si se analiza dicho fallo con detalle se podrá apreciar que las normas *no eran idénticas* a la que aquí se analiza.

En efecto, en dicho asunto se analizaron normas que sancionaban la expresión “en cualquier forma” de “frases obscenas, injuriosas o similares”; poner en peligro “la integridad moral de los habitantes”; agredir o maltratar “verbalmente”, así como faltar el “debido respeto” a la autoridad³. En cambio, en este caso la norma impugnada sancionaba contenía una redacción distinta y sancionaba una conducta más específica: **insultar a los agentes**. Por tanto, no comparto que este asunto pudiera resolverse reiterando simplemente dicho precedente.

En segundo lugar, y más allá de dicha imprecisión, **me parece que el estándar que se utiliza en la sentencia para evaluar la taxatividad de la norma impugnada no es el adecuado**. Aunque no se explicita en las consideraciones del fallo, la mayoría parece entender que el estándar de taxatividad en el derecho

¹ **ARTÍCULO 73.-** Los ingresos que perciba el Municipio por concepto de sanciones administrativas y fiscales, por infracciones cometidas por personas físicas o morales y demás sanciones previstas en los ordenamientos aplicables en materia administrativa y fiscal:

[...]
X. Por no depositar la moneda en los estacionómetros se impondrá una multa equivalente a 2.13 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, así mismo por insultos y agresión a los agentes, la multa será de 2.13 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización hasta 10.66 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización dependiendo del grado de la agresión.

² Fallada por el Tribunal Pleno el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve.

³ Véase páginas 89 a 96 de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019.

penal y en el derecho administrativo sancionador —específicamente en el ámbito de la justicia cívica— es el mismo. Es decir, que los tipos administrativos que buscan regular la convivencia comunitaria de forma pacífica, deben estar redactados con el mismo grado de exactitud y precisión que los tipos penales. **Respetuosamente, no comparto dicha conclusión.**

Es verdad, como refiere la mayoría, que esta Suprema Corte ha sostenido desde la **acción de inconstitucionalidad 4/2006**⁴ que las sanciones administrativas guardan una similitud fundamental con las sanciones penales, toda vez que ambas forman parte de la potestad punitiva del Estado. Efectivamente, en ambos casos se trata de expresiones del *ius puniendi* del Estado, pues ambas tienen lugar frente a actos y conductas antijurídicas, por lo que ambas se rigen por principios similares.

Por ello, este Tribunal ha sostenido que —a fin de garantizar los derechos fundamentales de las personas y evitar la arbitrariedad en el ejercicio del poder punitivo y de policía del Estado⁵— en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador es válido acudir a los principios penales sustantivos, como son, entre otros: el principio de legalidad —incluyendo en mandato de taxatividad o de *lex certa*—, el principio de *non bis in idem*, la presunción de inocencia, el principio de culpabilidad e incluso la prescripción de las sanciones. Ello, por supuesto, en el entendido de que la traslación de dichos principios, en cuanto a grados de exigencia, “*no puede hacerse de forma automática, pues la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza*”⁶ (cursivas añadidas).

No obstante lo anterior, en este caso discrepo del estándar utilizado en la sentencia pues —como sostuve en mi voto concurrente de la **acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018**⁷— me parece que la mayoría pierde de vista que **el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad no aplica con la misma intensidad en todas las ramas del derecho administrativo sancionador**⁸. Como expliqué en dicho precedente, existen algunas áreas del derecho administrativo sancionador en donde —debido a la naturaleza de la materia regulada y/o los sujetos regulados— el uso de conceptos jurídicos indeterminados no sólo es más frecuente, sino incluso necesario para lograr una adecuada regulación y, por tanto, la exigencia de *lex certa* no rige con la misma intensidad⁹.

Como también referí en esa ocasión, **uno de esos casos es precisamente el de las normas de convivencia social o justicia cívica** (como es el caso de la norma aquí impugnada), en la cual, debido a la variedad de fenómenos y conductas que está destinada a regular, la variedad de sanciones a imponer, así como a la imposibilidad de describir a detalle todas las posibilidades que la norma administrativa pretende abarcar, no es extraño que el legislador se vea obligado a recurrir a los llamados “**conceptos jurídicos indeterminados**” (como son orden público, interés social, moral pública, entre otros). Ello, a fin de que el órgano de aplicación pueda contar con cierto margen de discrecionalidad (que no arbitrariedad), suficientemente adaptable y flexible, para determinar el contenido y alcance de las normas aplicables en cada caso concreto¹⁰.

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno el veinticinco de mayo de dos mil seis. De dicho asunto derivó la tesis P./J. 100/2006 de rubro **TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.**

⁵ Véase en ese sentido, el amparo directo en revisión 4663/2014, resuelto por la Primera Sala el diez de junio de dos mil quince, p. 19.

⁶ Acción de inconstitucionalidad 4/2006, p. 27. A una conclusión similar ha llegado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien, desde el caso *Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, ha sostenido que el principio de legalidad contenido en el artículo 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos también es aplicable a las sanciones administrativas, pues estas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y tienen en ocasiones una naturaleza similar a la de éstas. En ese sentido, el Tribunal ha sostenido que “*en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar*”. Corte IDH, *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de febrero de 2001, párr. 106.

⁷ Véase mi voto concurrente en la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018, fallada el dieciocho de junio de dos mil veinte, pp. 1-5.

⁸ La Primera Sala ha reconocido que el principio de legalidad debe modularse en atención a los ámbitos de integración. Véase en ese sentido la tesis 1a. CCCXVI/2014 (10a.) **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN**; así como en la tesis 1a. CCCXIX/2014 (10a.) **TIPOS ADMINISTRATIVOS EN BLANCO. SON CONSTITUCIONALES SI SE JUSTIFICAN EN EL MODELO DE ESTADO REGULADOR.**

⁹ Esta aplicación diferenciada del principio de legalidad en materia administrativa frente al derecho penal no es exclusiva del principio de taxatividad (*lex certa*), pues también se puede apreciar en el caso del mandato de reserva de ley (*lex scripta*). En efecto, mientras que en el caso del derecho penal la reserva de ley es absoluta, en el derecho administrativo sancionador es relativa e, incluso, en algunos casos, inexistente, pues nuestra Constitución prevé la existencia de reglamentos autónomos gubernativos y de policía.

¹⁰ En una línea similar, siguiendo la dicotomía *rule/standard*, un sector de la doctrina ha defendido que a diferencia del derecho penal, en donde el legislador debe procurar identificar las conductas prohibidas (tipicidad) con la medida estricta de las *rules*, en el derecho

En ese sentido, si lo que se pretende es garantizar una adecuada regulación en esta materia, es evidente que tratándose de normas sobre justicia cívica —las cuales, además, no suelen traer aparejadas sanciones graves—, **el nivel de precisión exigible al legislador no puede ser el mismo que en otros campos del derecho administrativo sancionador** (como lo es, por ejemplo, el sistema de responsabilidades administrativas de servidores públicos) en donde el uso de los conceptos jurídicos indeterminados suele ser menos flexible, y en donde, en muchas ocasiones, debido a los intereses en juego, el nivel de precisión se acerca más a la materia penal. Ello es así, ya que **de lo contrario la tarea del legislador se volvería prácticamente imposible**, al no poder recurrir a términos más precisos sin que la regulación resulte extremadamente casuística o infraincluyente.

Por lo demás, no sobra señalar que esta gradualidad en el alcance del mandato de taxatividad en función de la materia ha sido reconocida también por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien ha señalado que si bien es cierto que el principio de legalidad tiene vigencia en materia disciplinaria y no sólo penal, *“su alcance depende considerablemente de la materia regulada”*¹¹ (cursivas añadidas). En esa línea, dicho Tribunal ha sostenido que *“[l]a precisión de una norma sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que cada una está destinada a resolver”* (cursivas añadidas)¹².

Con todo, es importante aclarar que lo anterior de ninguna manera significa que en materia de justicia cívica deba privar la arbitrariedad o la plena subjetividad. Al tratarse de normas sancionadoras, es incuestionable que el legislador está obligado a establecer un marco regulatorio razonablemente previsible, que permita a las personas saber qué tipo de conductas podrían ser sancionadas y que evite su aplicación arbitraria por parte de la autoridad¹³. Además, al existir un mayor grado de *discrecionalidad* decisoria —insisto, que no arbitrariedad—, el deber de *motivación* por parte del órgano de aplicación —en este caso, de los jueces cívicos— es especialmente relevante, **por lo que recae en éstos una carga argumentativa mayor que les obliga justificar de forma muy expresa y clara las razones por las cuales se considera que una determinada conducta debe o no considerarse infractora de la normatividad.**

Pues bien, partiendo de dicho estándar, me parece que el precepto impugnado en este caso no era contrario al principio de taxatividad. Como ya referí, el artículo impugnado sancionaba con multa de 2.13 a 10.66 veces el valor diario de la UMA *“por insultos y agresión a los agentes”*, dependiendo el grado de la agresión. Ahora bien, es cierto que el término “insultos” puede considerarse un concepto jurídico indeterminado y, por tanto, sujeto a cierta valoración por parte de la autoridad. Efectivamente, el verbo “insultar” implica “ofender a alguien provocándolo e irritándolo con palabras o acciones”, por lo que determinar en qué casos estamos frente a un insulto ciertamente depende de un juicio por parte del órgano de aplicación en cada caso concreto.

Sin embargo, como ya también mencioné, que las normas en materia de justicia cívica otorguen cierto grado de discreción a la autoridad es algo que no resulta *per se* incompatible con el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad¹⁴. Como señalé, en este caso el mandato de *lex certa* es más flexible, por lo que es

administrativo sancionador el uso de *standards* puede considerarse adecuado o suficiente. Cfr. Londoño Martínez, Fernando, “Tipicidad y legalidad en el derecho administrativo-sancionatorio”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, [Volumen XXVII-No.2], Diciembre 2014, pp. 147-167.

¹¹ Véase Corte IDH, *Caso Rico Vs. Argentina*, párr. 102, *Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala*, párr. 89, y *Caso Urrutia Labreaux vs. Chile*, párr. 129.

¹² *Ídem*.

¹³ Un criterio similar ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al señalar que: *“los problemas de indeterminación del tipo sancionatorio no generan, per se, una violación de la Convención, es decir, que el hecho de que una norma conceda algún tipo de discrecionalidad no es incompatible con el grado de previsibilidad que debe ostentar la norma, siempre y cuando el alcance de la discrecionalidad y la manera en que se debe ejercer sea indicado con suficiente claridad con el fin de brindar una adecuada protección para que una interferencia arbitraria no se produzca”* (cursivas añadidas). Véase por todos, *Caso Rico Vs. Argentina*, op. cit., párr. 103.

¹⁴ Un criterio similar ha sostenido el Tribunal Constitucional de España, al sostener que el principio de taxatividad *es compatible con la utilización de cláusulas normativas abiertas necesitadas de complementación judicial*, pudiendo emplearse conceptos jurídicos indeterminados siempre que sean susceptibles de determinarse razonablemente con criterios lógicos, técnicos o de experiencia. En el entendido de que la utilización de dichas cláusulas abiertas no es libre, sino que debe estar justificada por una “fuerte necesidad de protección de determinados intereses que no permiten el uso de conceptos más precisos”, y notando que la utilización de estos conceptos relativamente indeterminados “es particularmente apropiada y usual en el ámbito del Derecho administrativo disciplinario.” Véase Díaz Fraile, Francisco, *Derecho Administrativo Sancionador: Análisis a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Crítica del Derecho Español Vigente)*, Atelier, Barcelona, 2016, p. 305.

válido que se delegue en la autoridad un mayor grado de discrecionalidad en la aplicación de este tipo de normas. Ello es así, sobre todo cuando —como sucede en la especie— no parece posible recurrir a términos más precisos sin incurrir en un casuismo exacerbado. En efecto, ¿qué otro término pudo haber utilizado el legislador para conseguir el fin que buscaba sin incurrir en imprecisión? ¿Acaso debió hacer una lista de palabras o gestos insultantes?

Por lo demás, debo recordar que esta discrecionalidad, como ya referí, de ninguna manera equivale a arbitrariedad, sino únicamente que el deber de determinar la norma exactamente aplicable al caso concreto se *traslada* a la fase de aplicación. Ello es así, pues, como ya señalé, en estos casos la autoridad tiene un deber especialmente fuerte de justificar la imposición de la sanción en cada caso concreto a través de una adecuada motivación, cuya ilegalidad, arbitrariedad o falta de razonabilidad puede ser motivo de impugnación por parte del afectado.¹⁵

En ese orden de ideas, no debe perderse de vista que, de acuerdo con los artículos 156 a 192 del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Gómez Palacio, es al Juez Administrativo Municipal a quien corresponde calificar las conductas e imponer las sanciones correspondientes, mediante un proceso oral en el que debe garantizarse la garantía de audiencia y el derecho a ofrecer pruebas¹⁶. Además, de acuerdo con el artículo 181¹⁷, el Juez debe fundar y motivar sus resoluciones con apoyo en la Constitución y las leyes, las cuales pueden ser impugnadas vía recurso de inconformidad¹⁸.

Por todo lo anterior es que respetuosamente me he apartado de este punto de la sentencia.

Ministro Presidente **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia del veintinueve de octubre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 93/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dos de septiembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

¹⁵ En términos similares el Tribunal Constitucional de España ha referido que la concreción de los conceptos jurídicos indeterminados debe ser realizada por el aplicador del Derecho con "pautas objetivas y no discrecionales", y justificarse en la "motivación" de la resolución sancionadora, cuyo examen permitirá verificar si la decisión sancionadora ha respetado las exigencias del principio de legalidad. Lo anterior, de tal modo que en realidad el problema de la predeterminación de la norma en estos casos "se traslada a la fase de aplicación del Derecho, donde en su caso debe quedar justificada la imposición de la sanción a través de la pertinente motivación, pudiendo en estos casos derivar una motivación defectuosa en una infracción del artículo 25.1 CE al no resultar cognoscible el fundamento de la sanción". *Idem*.

¹⁶ **Artículo 156.**- A las personas que presuntamente infrinjan alguna disposición de cualquier normatividad aplicable o del presente Bando deberán ser presentados ante el Juez Administrativo Municipal en turno para la calificación de la conducta y en su caso para la imposición de la sanción correspondiente.

[...]

Artículo 163.- El Juez Administrativo desahogará la Audiencia Oral en la siguiente forma:

I. Verificará que el presunto infractor no se encuentre en estado de ebriedad o bajo el influjo de sustancias enervantes, asistido por un perito en la materia;

II. Interrogará al agente o agentes que hubieren detenido al presunto infractor;

III. Solicitará al presunto infractor que se identifique;

IV. Formulará al presunto infractor su versión de los hechos, si éste admite y confiesa los hechos que se le imputan, sin más trámites se emitirá la resolución que corresponda, tomando en cuenta benévolamente esta condición al momento de aplicar la sanción;

V. Preguntará tanto a la persona que hubiere presentado la queja, como a los testigos que asistan a la audiencia, las cuestiones que considere pertinentes;

VI. En caso que considere necesario, el Juez Administrativo realizará careos entre las partes que comparezcan ante él;

IV. Recibirá los elementos probatorios que las partes aporten;

V. Ordenará la práctica de diligencia que necesite para resolver el caso; y

VI. Dictará y notificará en ese mismo acto la resolución correspondiente, tomando en consideración: la condición social del infractor, las circunstancias en que se hubiere producido la infracción, y demás elementos que le permitan formarse un recto criterio del caso a resolver, imponiendo la sanción correspondiente, o en su caso absolviendo al arrestado o arrestados.

¹⁷ **Artículo 181.**- Una vez concluido el Procedimiento Sumario Oral, el Juez Administrativo resolverá el asunto de manera fundada y motivada, soportándose jurídicamente en la Constitución Federal, el presente Bando, así como en los reglamentos municipales y demás normatividad aplicable.

¹⁸ **Artículo 192.**- Los ciudadanos podrán impugnar, mediante el recurso de inconformidad, la resolución administrativa que le afecte si ésta constituye un perjuicio en su esfera jurídica. Para ello deberá interponer el recurso conforme a las disposiciones establecidas en el Reglamento del Tribunal Municipal de Justicia Administrativa.