

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 22 de enero de 2024.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversos preceptos de las leyes de ingresos de los municipios de Campeche y Carmen, ambas del estado de Campeche, para el ejercicio fiscal 2024, expedidas mediante los Decretos número 293 y 294, publicados el 22 de diciembre de 2023 en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice	
I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX. Introducción.	6
X. Conceptos de invalidez.....	7
PRIMERO.	7
A. Naturaleza de los derechos por servicios y principio de proporcionalidad tributaria que los rigen.....	7
B. Inconstitucionalidad de los artículos 47 y 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Carmen	11
SEGUNDO.	16
A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad	17
B. Principios de reserva de ley y legalidad en materia tributaria	19
C. Inconstitucionalidad del artículo 71 de la Ley de Ingresos del municipio de Campeche.....	22
TERCERO.	26
A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información .	27
B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.....	32
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	39
ANEXOS	39

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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Campeche.

B. Gobernador del Estado de Campeche.

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

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

1. Artículos 47, letras F y H, inciso c), numeral 2, y 54, fracción XI, en la porción normativa "*Copias simples por hojas 0.17*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Carmen para el Ejercicio Fiscal 2024, Estado de Campeche.

b) Cuotas por servicios de suministro de agua potable:

1. Artículo 71, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Campeche para el Ejercicio Fiscal 2024, Estado de Campeche.

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

1. Artículo 110, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Campeche para el Ejercicio Fiscal 2024, Estado de Campeche.

2. Artículo 48, numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Carmen para el Ejercicio Fiscal 2024, Estado de Campeche.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

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

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de seguridad jurídica
- Derecho de acceso a la información pública.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información.
- Principio de legalidad tributaria.
- Principio de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.
- Principio de reserva de ley.
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el 22 de diciembre de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del sábado 23 del mismo mes y año, al domingo 21 de enero de 2024.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y

Humanos.

IX. Introducción.

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

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

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

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

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

aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los artículos impugnados de la Ley de Ingresos del Municipio de Carmen para el Ejercicio Fiscal 2024, estado de Campeche, en esencia, establecen cobros por la entrega de copia simples de documentos, así por su certificación, que no atienden a los costos reales del servicio prestado por los municipios; además de que en algunos casos los montos se encuentran diferenciados sin justificación alguna, a pesar de que se trata del mismo concepto; por lo tanto, vulneran los principios de justicia tributaria, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En este concepto de invalidez se argumentará que los preceptos tildados de inconstitucionales de la Ley de Ingresos del Municipio de Carmen para el Ejercicio Fiscal 2024, transgreden los principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones, toda vez que prevén cuotas que no atienden al costo real del servicio prestado por el municipio; además, se prevén tarifas diferenciadas sin justificación alguna, pues se usan esencialmente los mismos materiales.

Para sostener lo anterior, en primer término, se explicará brevemente la naturaleza de las contribuciones denominadas “derechos”; posteriormente, se abundará sobre cómo les aplican los principios de justicia tributaria, para finalmente analizar las disposiciones impugnadas a fin de demostrar que son contrarias al parámetro de regularidad constitucional.

A. Naturaleza de los derechos por servicios y principio de proporcionalidad tributaria que los rigen

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos; además, consagra los principios constitucionales de índole fiscal, consistentes en generalidad contributiva, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales son derechos fundamentales inherentes a los gobernados que limitan el ejercicio de la potestad tributaria del Estado.

Partiendo de lo anterior, es pertinente exponer las características que ese Alto Tribunal ha identificado en los tributos o contribuciones:

- a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.

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

Con base en las particularidades enlistadas, es posible construir un concepto de contribución o tributo, el cual es entendido como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.³

Las contribuciones o tributos pueden ser de distinta naturaleza, según su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales (sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago). Esto quiere decir que la autoridad legislativa puede establecer diversos tipos de contribuciones, siempre que observe sus notas fundamentales en lo referente a su naturaleza como contribución y en atención a su especie.

Así, en el género de las contribuciones, existe una especie a la que se le ha identificado como “derechos”. Bajo esa denominación, se alude a aquellos tributos impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos; por ende, se refiere a una **actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público.**

En otras palabras, los *derechos* son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los

³Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005, en sesión del 27 de octubre de 2005.

servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares⁴.

Lo anterior supone que, en el establecimiento de contribuciones denominadas *derechos*, la liquidación y cobro se rigen por los principios de justicia tributaria, garantizados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante, atento a la naturaleza de ese tipo de tributos, ese Alto Tribunal ha definido que los principios de justicia tributaria – que se desdoblán en los diversos de proporcionalidad y equidad– **rigen de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos**⁵, puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros.

Si como ya se explicó, en materia fiscal se entiende por “derechos” a aquellas contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado como **precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo** y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten, entonces el principio de proporcionalidad implica que la determinación de las cuotas correspondientes por ese concepto ha de tener en **cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos**.⁶

Ello se debe a que, al tratarse de derechos, debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.⁷

⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 1/98 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Materia Administrativa-Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, página 40, de rubro “*DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN*”.

⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, pág. 41, rubro: “*DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS*.”

⁶ *Idem*.

⁷ Tesis de jurisprudencia P./J. 3/98, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Administrativa-Constitucional, publicada en el semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 54, de rubro: “*DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA*”

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

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

En síntesis, a las referidas contribuciones le son aplicables los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, de manera que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, atendiendo a lo siguiente:

- Por regla general, el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.
- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.⁸

En conclusión, es criterio reiterado de ese Alto Tribunal que para analizar la proporcionalidad y equidad de una disposición normativa que establece un derecho, debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, en la que la cuota no puede contener elementos ajenos

CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.

⁸ Véase la tesis aislada 2a. CXXXIII/2010 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1472, de rubro: ***“DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. EL ARTÍCULO 244-D DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.”***

al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.⁹

B. Inconstitucionalidad de los artículos 47 y 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Carmen

Tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que las normas cuestionadas de la Ley de Ingresos del Municipio de Carmen para el Ejercicio Fiscal 2024, vulneran los principios proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

Medularmente, se sostiene que el Congreso local no estableció en la ley tarifas acordes a las erogaciones que realmente le representa al municipio la prestación de los servicios consistentes en la expedición de copias certificadas y simples.

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

“Artículo 47.- Para efecto de lo dispuesto en el artículo 128 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche, por la expedición de certificados, certificaciones, constancias y duplicados de documentos pagarán derechos conforme a lo siguiente:

CONCEPTO	Valor (UMA)
(...)	(...)
<i>F.- Por copias simples de documentos oficiales</i>	
<i>a) de 01 a 10 hojas</i>	<i>0.59</i>
<i>b) por cada decena o fracción de hojas excedida al límite anterior</i>	<i>0.30</i>
(...)	
<i>H.- Por los demás certificados, certificaciones y constancias</i>	
(...)	
<i>c) copias certificadas, por cada hoja</i>	
(...)	
<i>2.- cuando se trate de expedientes relativos a procedimientos administrativos y otros</i>	
<i>2.1 De 01 a 10 hojas</i>	<i>1.50</i>

⁹ Véase la sentencia dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 487/2011, resuelto en sesión pública del 30 de noviembre de 2011, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

2.2 Por cada decena o fracción excedida del límite anterior	1.00
(...)	

Artículo 54.- Con fundamento en el artículo 8° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y su Reglamento, el Reglamento en Materia de Medio Ambiente y Aprovechamiento Sustentable del Municipio de Carmen, así como de las demás leyes y reglamentos aplicables en el Municipio de Carmen en materia ambiental, para la regulación del manejo integral de los residuos sólidos urbanos y de las aguas residuales y demás emisiones la Dirección de Medio Ambiente y Aprovechamiento Sustentable queda facultada para emitir las autorizaciones y permisos de acuerdo con lo siguiente:

(...)

XI. De la reexpedición de documentos oficiales. Para efectos de lo dispuesto en los artículos 128 y 129 de la ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche, por la expedición de duplicados y copias simples de autorizaciones y/o permisos, o documentos de expedientes, pagaran derechos conforme a lo siguiente:

CONCEPTO	Valor (UMA)
(...)	(...)
Copias simples por hoja	0.17

De lo trasunto, se desprende que el Congreso de Campeche estableció cuotas por el servicio de reproducción de documentos en copias simples y certificadas, cuyos costos, trasladados a pesos¹⁰, son los siguientes:

➤ Por copias simples:

- De 1 a 10 hojas, el solicitante cubrirá un monto de \$64.05 pesos [artículo 47, letra F, inciso a)].
- Al superar el número de hojas indicada arriba, se cobrará \$32.57 pesos por hoja excedida [artículo 47, letra F, inciso b)]
- La tarifa de \$18.45 pesos (artículo 54, fracción XI).

➤ Por copias certificadas:

¹⁰ Las disposiciones impugnadas establecen las tarifas en UMAS. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el valor diario de la UMA para el año 2024 es de \$108.57.

- Si se trata de expediente relativos a procedimientos administrativos y otros, de entre 1 a 10 hojas, se entregará la cantidad de \$162.85 pesos (artículo 47, letra H, inciso c), numeral 2.1); pero por cada decena o fracción excedida de ese límite, se enterarán \$108.57 pesos (artículo 47, letra H, inciso c), numeral 2.2).

Como se observa, las disposiciones normativas controvertidas establecen contribuciones que se enmarcan en la categoría de **derechos por servicios**, es decir, que les corresponden contraprestaciones por los mismos, ello significa que para la determinación de las cuotas ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado su ejecución, por lo cual, la tarifa que se establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

Teniendo en cuenta lo anterior, las disposiciones que establecen cobros por la expedición de copias simples y certificadas son desproporcionadas, pues prevén tarifas que no son acordes al costo que le genera al municipio la prestación de ese servicio público.

En otras palabras, este Organismo Nacional advierte que las normas impugnadas vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones, pues **las tarifas no guardan relación directa con los gastos que representa la prestación de tales servicios al municipio de Carmen.**

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

De tal suerte que, para que las cuotas sean proporcionales, es necesario que los cobros sean acordes al costo que le representa al ante estatal la prestación de los servicios públicos. En contraste, las cuotas previstas por la entrega de copias simples y certificadas **son irrazonables porque el Congreso local no justificó las cuotas previstas en relación con el costo de los materiales utilizados**, como lo son las hojas y tinta, conforme a su valor comercial.

Específicamente, respecto de los cobros por la certificación de documentos, no es justificable ni proporcional **cobrar por la expedición de copias certificadas de documentos si la cuota no responde al costo que le representa al Estado su prestación**, pues si bien es cierto el servicio que se proporciona no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, pues también implica la certificación respectiva de la persona funcionaria pública autorizada, la relación entablada entre las partes no es ni puede ser de derecho privado, de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para éste, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**¹¹.

Siguiendo lo resuelto por ese Alto Tribunal, si el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el citado servicio, entonces, suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite¹².

En otras palabras, las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**¹³, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse **de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos**.

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

Bajo esa línea argumentativa, las cuotas previstas en los preceptos impugnados de la Ley de Ingresos del Municipio de Carmen para el Ejercicio Fiscal 2024, resultan

¹¹ *Cfr.* Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92; así como la acción de inconstitucionalidad 105/2020, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 08 de diciembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 74, entre otras.

¹² Sentencia la acción de inconstitucionalidad 15/2019, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, *op. cit.*, párr. 94.

¹³ *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 91.

desproporcionadas, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales utilizados para la expedición de copias simples ni con el costo que implica certificar un documento.

Adicional a las consideraciones expuestas, se estima que las normas en combate tampoco son congruentes con el principio de equidad tributaria, ya que no hay un motivo razonable que permita al legislador establecer costos diferentes por el número de hojas, en los casos de entrega de información en copias certificadas o simples, pese a que se trata de un mismo servicio.

Es decir, de la lectura de los preceptos reclamados, se aprecia que el legislador impone una cantidad a pagar por la emisión de copias certificadas o simples cuyo precio variará de acuerdo con el número de fojas a entregar, según corresponda, lo cual no resulta razonable ni equitativo, pues en todos ellos se emplean esencialmente los mismos materiales.

En otras palabras, las normas permiten que se hagan cobros diferenciados por idéntico servicio. Por ejemplo, una persona solicitante pagará los mismos \$64.05 pesos por 1 o 2 copias simples, que aquella a la que le serán entregadas 10 copias, situación que carece de justificación.

Dicha circunstancia evidencia la inobservancia del principio de equidad tributaria, dado que las normas permiten que el valor de la copia certificada o simple varíe en función del número de las hojas a entregar al solicitante, lo que propicia que los gobernados paguen una cuota diversa que no corresponde al servicio recibido.

Por tales motivos, este Organismo Nacional considera que además de transgredir el principio de proporcionalidad, también se vulnera el de equidad ya que, como ha quedado demostrado, se imponen montos diversos, aunque se trata de los mismos servicios, propiciando que algunas personas enteren una tarifa mayor respecto de otras, aun cuando esencialmente se emplean los mismos materiales.

Lo anterior, como ya se dijo, propicia que a algunas personas se les cobre más respecto de otras dado que el valor asignado por el legislador a cada copia –ya sea simple o certificada– no es uniforme entre sí, soslayando que el costo por el servicio de cada foja debe ser el mismo, al no cambiar el material empleado por el ente estatal para su ejecución.

En síntesis, para que las cuotas sean constitucionalmente válidas es imperioso que atiendan a los **principios de proporcionalidad y equidad** en las contribuciones, por lo que el Estado no debe lucrar con las tarifas, sino garantizar que estas sean iguales para quienes reciben los mismos servicios, exigencias que no respetan los preceptos controvertidos.

En conclusión, es indiscutible que las disposiciones normativas impugnadas de la Ley de Ingresos del Municipio de Carmen para el Ejercicio Fiscal 2024, establecen tarifas por la reproducción de información en copias simples y certificadas que contravienen los principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones, por lo cual es procedente que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulse del sistema jurídico de esa entidad federativa.

SEGUNDO. El artículo 71, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Campeche, para el Ejercicio Fiscal 2024, establece que las tarifas aplicables para los cobros de los servicios de agua potable serán las autorizadas por la Junta de Gobierno del Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Campeche (SMAPAC), lo cual transgrede el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, de reserva de ley y legalidad tributaria, en virtud de que delega la facultad de determinar ese elemento esencial de la contribución en una autoridad administrativa, lo que propicia la arbitrariedad y la incertidumbre respecto de las cuotas que las personas deben pagar.

En el presente concepto de invalidez se sustentará la inconstitucionalidad de artículo 71, último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Campeche, para el Ejercicio Fiscal 2024, pues permite que sea una autoridad diversa a la legislativa quien determine -de forma discrecional- el monto de una contribución por los servicios de agua potable, por lo que resulta transgresor de los derechos y principios antes precisados.

A efecto de exponer los argumentos que sostienen la invalidez alegada, se desarrollará en un primer apartado el marco constitucional aplicable, esto es, el contenido del derecho fundamental de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, de reserva de ley y de legalidad tributaria tutelados en el Estado mexicano.

Posteriormente, se abordará en particular la inconstitucionalidad de la disposición normativa impugnada bajo los parámetros antes mencionados, ya que resulta contraria al bloque de constitucionalidad la previsión de que las cuotas por el servicio de suministro de agua potable y alcantarillado sean determinadas por un ente de naturaleza administrativa, esto es, que ese elemento de la contribución se prevea en instrumentos *infra legales* emitidos por dichas autoridades.

A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad

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

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

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

Ahora bien, el espectro de protección de los principios de legalidad y seguridad jurídica, al constituir un límite para el actuar de todo el Estado mexicano, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo. En efecto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados tengan plena certeza de a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

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

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

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

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es substituido por la arbitrariedad.

Es así que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad **constituyen un límite al actuar de todas las autoridades del Estado mexicano**. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Por tanto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer preceptos claros y precisos que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

B. Principios de reserva de ley y legalidad en materia tributaria

Es importante iniciar manifestando que el reconocimiento a los derechos humanos de los contribuyentes obedece a que, desde tiempos pretéritos, se ha puesto especial énfasis en establecer limitaciones al ejercicio del poder público a través de diversos principios que deben guiar a los tributos, ante la necesidad de la protección del derecho de propiedad privada de los gobernados. Estas máximas no sólo actúan como límites, sino que también dan sus notas distintivas a las obligaciones públicas denominadas contribuciones o tributos.¹⁴

Con la finalidad de garantizar límites al poder público frente a los derechos fundamentales de las personas en su carácter de contribuyentes, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula los principios que deben regir los tributos, a saber: la generalidad contributiva, el principio de legalidad en las contribuciones, la proporcionalidad, la equidad y el destino de las mismas al gasto público.

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

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

En materia fiscal, concretamente, es de resaltada importancia el principio de legalidad tributaria, el cual consiste -como vertiente especializada del diverso de reserva de ley- en una exigencia de primer orden que **implica una obligación legislativa de prever expresamente en una ley formal y material los elementos que integran una contribución**, de conformidad con la cual ningún órgano exactor del Estado puede realizar actos individuales de cobro que no estén previstos legalmente

¹⁴ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha 27 de octubre de 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

ni podría considerarse que un tributo fue establecido de forma equitativa y proporcional.¹⁵

Ahora bien, ese Tribunal Constitucional del país ha considerado que la reserva de ley que rige en la materia tributaria de nuestro orden jurídico es de carácter relativa en tanto que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, pues es suficiente que en el acto normativo primario se contengan los aspectos esenciales de la contribución, permitiendo parte de su regulación a otras fuentes jurídicas distintas a la ley, siempre y cuando la complementación que se realice en tales remisiones se haga de manera subordinada y dependiente de la ley por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria¹⁶.

Dicho entendimiento permite que en la ley se encomiende a la autoridad fiscal o a alguna otra de carácter administrativo, la fijación de uno o más componentes de la alguna contribución, **pero con la limitante de que en la propia ley se establezcan los lineamientos y principios que delimiten el margen de actuación de la autoridad exactora con la finalidad de proporcionar certeza jurídica al gobernado, respecto de la determinación y cumplimiento de la obligación tributaria de que se trate**¹⁷.

En ese orden de ideas, el principio de reserva legal en materia tributaria se cumple cuando la ley contenga la regulación en detalle de los elementos de la contribución, para lo cual basta que fije los métodos, las reglas generales y los parámetros dentro de los cuales puede actuar la autoridad exactora, por lo que no cualquier remisión a la autoridad administrativa para la determinación de un sistema o mecanismo necesario para la cuantificación del tributo debe entenderse contrario a los principios de legalidad y reserva de ley, pues, desde el punto de vista constitucional, es

¹⁵ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 77/99 del Pleno de ese Alto Tribunal, Novena Época, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, agosto de 1999, pág. 20, del rubro siguiente: **“LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL EXAMEN DE ESTA GARANTÍA EN EL JUICIO DE AMPARO, ES PREVIO AL DE LAS DEMÁS DE JUSTICIA FISCAL.”**

¹⁶ Véase la tesis aislada P. CXLVIII/97 del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, noviembre de 1997, pág. 78, de rubro **“LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY”**.

¹⁷ Véase la tesis de jurisprudencia 2a./J. 111/2000 de la Segunda Sala de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, diciembre de 2000, pág. 392, de rubro: **“LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CÁLCULO DE ALGÚN ELEMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES CORRESPONDA REALIZARLO A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CONLLEVA, NECESARIAMENTE, UNA TRANSGRESIÓN A ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL”**

aceptable que se le permita intervenir en el señalamiento de directrices o principios para fijar la base del impuesto cuando se trata de materias técnicas o de indicadores económicos o financieros cuya expresión aritmética no pueda incorporarse al texto legal porque dependa de diversas variables y circunstancias propias del momento y lugar en que se realiza el hecho imponible o generador de la obligación fiscal¹⁸.

De tal manera que si bien existe un cierto grado de tolerancia a favor del legislador, permitiendo que sus leyes contengan conceptos jurídicos indeterminados derivados de los límites inherentes al lenguaje y autorizando a que las autoridades administrativas, excepcionalmente complementen la definición de alguno de los componentes del tributo, lo cierto es **que dicha posibilidad no debe dar lugar a que el legislador prevea fórmulas legislativas que representen la indefinición casi absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, toda vez que ello tiende a generar que se deje abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas, y no el legislador, las que generen la configuración de los tributos**, lo cual puede generar el deber de pagar contribuciones imprevisibles y a título particular en perjuicio del contribuyente, por la falta de certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público¹⁹.

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

En otras palabras, **exige que los tributos se prevean en la ley y, de manera específica, sus elementos esenciales**, para que el sujeto obligado conozca con certeza

¹⁸ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 20/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 8 de octubre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

¹⁹ *Idem*.

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

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.²¹

Sin embargo, contrario a las premisas expuestas, este Organismo Nacional estima que el artículo impugnado contraviene el sistema establecido en la Constitución General de la República para la imposición de contribuciones, pues delega funciones que corresponden al legislador en autoridades diversas, como se abundará en el apartado siguiente.

Finalmente, se reitera lo expuesto en el apartado A del primer concepto de invalidez, en cuanto a la naturaleza de los derechos por servicios y los principios que los rigen.

C. Inconstitucionalidad del artículo 71 de la Ley de Ingresos del municipio de Campeche

A la luz del parámetro de regularidad planteado, el artículo combatido transgrede el orden constitucional, dado que establece que las cuotas o tarifas por los servicios prestados de agua potable y alcantarillado serán determinadas por la Junta de Gobierno del SMAPAC, cuya naturaleza administrativa o ajena a la del Poder Legislativo.

Es decir, el Congreso de Campeche facultó indebidamente a una autoridad municipal para fijar la cuota de derechos que deberán pagar las y los contribuyentes usuarios del servicio de suministro de agua potable y alcantarillado, atribución que es propia e indelegable del Poder Legislativo local, por virtud del principio de legalidad en materia tributaria.

A continuación se transcribe el artículo tildado de inconstitucional contenido en la Ley de Ingresos del Municipio de Campeche para el Ejercicio Fiscal 2024:

²¹ Véase la tesis aislada 2a. LXII/2013 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 2, página 1325, de rubro: "**LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA BASE GRAVABLE DE LAS CONTRIBUCIONES.**"

SECCIÓN IV
AGUA POTABLE

ARTÍCULO 71.- *En lugar de lo establecido por el artículo 90 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche, es objeto de estos derechos, la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado a los habitantes del Municipio, incluyendo saneamiento, drenaje y descarga de aguas residuales, mismas que fueron aprobadas por su Junta de Gobierno y en los términos de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Campeche, a cargo del Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Campeche (SMAPAC).*

Están sujetos al pago de derechos, los propietarios o poseedores de predios que establece el artículo 60 de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Campeche o personas que resulten beneficiados con este servicio público.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 fracción III de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Campeche, las tarifas que se aplicarán para los cobros de los servicios de agua potable del ejercicio fiscal 2024 serán las autorizadas por la Junta de Gobierno del SMAPAC.

La disposición define alguno de los elementos de la contribución relativa a la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado al tenor de lo siguiente:

- **Objeto:** la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado a los habitantes del Municipio, incluyendo saneamiento, drenaje y descarga de aguas residuales.
- **Sujeto:** propietarios o poseedores de predios o personas que resulten beneficiados con este servicio público.
- **Tarifa:** las tarifas que se aplicarán para los cobros de los servicios de agua potable del ejercicio fiscal 2024 serán las autorizadas por la Junta de Gobierno del SMAPAC.

Como se desprende, la disposición es clara en definir el objeto y el sujeto del derecho, no obstante, es omisa en establecer en la ley las tarifas a pagar por recibir el citado servicio.

Ello, pues conforme al propio ordenamiento, las cuotas por servicios de agua potable y alcantarillado del municipio de Campeche **serán establecidas conforme a las tarifas probadas por la Junta de Gobierno, a cargo del Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado**, como también se prevé en la Ley de Agua Potable y Alcantarillado de la entidad.

Esto significa que el Congreso local facultó indebidamente a una autoridad administrativa para determinar las tarifas por la prestación de los servicios apuntados, atribución que son propias e indelegables del Poder Legislativo local por virtud del principio de legalidad tributaria.

Es necesario precisar que el derecho por el servicio por el suministro de agua potable y alcantarillado es una especie de contribución, lo que significa que debe satisfacer los principios que los rigen consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, entre ellos, que sus elementos esenciales sean definidos en sede legislativa. Así, con base en las leyes respectivas, el monto a recaudar puede ser cobrado por los ayuntamientos por brindar ese servicio público que tienen a su cargo los municipios, de conformidad con el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Norma Suprema, al preverse que por esa actividad pueden obtener los recursos correspondientes, tal como lo apunta la fracción IV, inciso c), del mismo artículo constitucional.²²

Sobre esa base, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la disposición combatida resulta inconstitucional en la medida de que no contiene todos los elementos esenciales del derecho que se cobrarán en el municipio de Campeche por el suministro de agua potable y alcantarillado, en virtud de que delega de manera indebida la facultad de establecer las tarifas o cuotas respectivas en tales conceptos a un órgano distinto al legislativo.

En otros términos, no existe en la norma impugnada al menos un parámetro para la determinación de la tarifa a pagar, dejando a las y a los contribuyentes en la incertidumbre sobre el costo real que deberán cubrir por el suministro de agua y alcantarillado, pues será una autoridad administrativa quien lo fijará.

²² "Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. a II...

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

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

(...)

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. (...)."

Lo anterior se corrobora con lo dispuesto en los artículos 22, fracciones IV y V, 26, fracción III, 30, fracción II, 31, fracción VIII, 85, 86, 87 y 88, entre otros, de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Campeche, en los cuales se otorgan facultades a los organismos operadores municipales, como es el SMAPAC, para determinar las cuotas por el servicio de agua potable.

De esta forma, la disposición tildada de inconstitucional transgrede el principio de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que deja al arbitrio del organismo público descentralizado de la administración municipal el establecimiento de la tarifa u cuota de las contraprestaciones que deban cubrirse por los servicios relacionados con el suministro de agua potable y alcantarillado, en desmedro de la seguridad jurídica de los contribuyentes.

Como es de advertirse con absoluta claridad de la lectura de la norma que nos ocupa, el Congreso local delegó completamente al municipio de Campeche la atribución de determinar el monto que deberán pagar las personas por la prestación de un servicio público, sin indicar expresamente el parámetro o el mecanismo de control objetivo que impida que la determinación del tributo quede a discreción de la autoridad encargada de la exacción, de tal forma que los contribuyentes usuarios del servicio referido conozcan con certeza las contraprestaciones que están obligados a pagar, máxime que no puede considerarse que el establecimiento de derechos por servicios de suministro de agua potable y alcantarillado se consideran de alta especificidad técnica que ameriten la delegación aludida.

Por tanto, se transgrede el derecho de seguridad jurídica en materia tributaria en perjuicio de las personas contribuyentes, ya que no permiten que el propio ordenamiento legal sea un instrumento o mecanismo de defensa frente a la arbitrariedad de las autoridades administrativas, debido a que las personas usuarias de dicho servicio no tendrán la certeza de a qué atenerse respecto de los cobros que, en el momento de causación, realicen las autoridades municipales campechanas.

Por lo expuesto, se concluye que la inconstitucionalidad denunciada es evidente, pues la Ley de Ingresos del Municipio de Campeche para el Ejercicio Fiscal 2024, contraviene el derecho humano de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria, por lo cual, lo procedente es que ese Alto Tribunal Constitucional declare su invalidez.

Finalmente, es importante traer a colación que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que son inválidas aquellas normas que, similar a lo previsto en la disposición ahora impugnada, delegan a las autoridades administrativas el establecimiento de los elementos esenciales del derecho por servicios de agua potable y alcantarillado, además, porque no contenían los elementos mínimos para brindar certeza a los contribuyentes, entre ellos, la tasa o cuota sobre la que se cobrará el servicio²³.

Consecuentemente, se solicita a ese Alto Tribunal Constitucional que declare la invalidez de las disposiciones impugnadas, con base en los precedentes invocados.

TERCERO. Las disposiciones normativas impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios de Campeche y Carmen, ambas del estado de Campeche, para el ejercicio fiscal del año 2024, establecen cuotas injustificadas por la reproducción de información pública en copias certificadas y simples, así como en medios electrónicos.

Por lo tanto, vulneran el derecho de acceso a la información, así como el principio de gratuidad que lo rige, reconocidos en los artículos 6º, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En el presente concepto de invalidez se argumentará que las normas controvertidas de las leyes de ingresos de los municipios de Campeche y Carmen, estado de Campeche, para el ejercicio fiscal 2024, puntualizada en el inciso c) del apartado III del presente escrito, transgreden el derecho humano de acceso a la información y el principio de gratuidad que rige a dicha prerrogativa fundamental.

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

Luego, se desarrollan las razones por las cuales se estima que las normas que establecen el pago de un derecho por la certificación de la información solicitada,

²³ Por ejemplo, las acciones de inconstitucionalidad 182/2021, 185/2021, 1/2022 y 5/2022, entre otras.

copias simples y por la reproducción de información de los documentos en CD o DVD, transgreden el principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que las cuotas previstas no se justifican objetivamente en razón del costo de los materiales utilizados para su reproducción en dicha modalidad, por lo que contravienen el orden constitucional.

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

Para abordar el presente concepto de invalidez es necesario referir que el derecho a la información consagrado en el artículo 6 constitucional comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).²⁴

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).²⁵

Adicionalmente, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa; lo que a su vez, implica una obligación a cargo del Estado de no obstaculizar ni impedir su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otra parte, de establecer los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).²⁶

Por último, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y, a su vez, que informe

²⁴ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2018, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, así como la tesis aislada 2a. LXXXV/2016 (10a.), publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Libro 34, septiembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, página 839, de rubro siguiente: “DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL.”

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Idem.*

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).²⁷

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

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

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

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

²⁷ *Idem.*

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁸ ha establecido lo siguiente:

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

²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

El citado Tribunal Interamericano también ha explicado que la posibilidad de que las personas puedan “buscar” y “recibir” “informaciones” protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado. Consecuentemente, el numeral 13 del Pacto de San José ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a esa información.

Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. La Corte Interamericana ha concluido que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible.²⁹

En esa tesitura, es importante destacar que tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han sido enfáticas en establecer la doble vertiente del derecho de acceso a la información: por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.³⁰

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

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

²⁹ *Idem.*

³⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 54/2008, Novena Época, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, página 743, de junio de 2008, Materia Constitucional, del rubro siguiente: “ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”

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

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

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

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

En conclusión, lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos, siempre que dichas cuotas se fijen de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos. Estos costos no pueden

constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información. De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo.

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

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

B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados

Una vez que se ha expuesto el contenido del derecho de acceso a la información, de conformidad con los parámetros nacional e internacionales en la materia, a continuación, se presentan los motivos por los que se estiman inconstitucionales los preceptos controvertidos, los cuales contemplan tarifas injustificadas por la certificación y reproducción de información pública en copias simples, en CD o DVD.

Para tal fin, de forma preliminar se transcriben las disposiciones normativas combatidas:

Ley	Artículo impugnado
Ley de Ingresos del Municipio de Campeche para el Ejercicio Fiscal 2024	<p>Artículo 110. <i>En lugar de lo establecido en el artículo 129 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche, tratándose de los servicios a que se refiere la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, se pagarán derechos conforme a las cuotas que para cada caso se señalan, salvo en aquellos casos que expresamente se establezcan excepciones:</i></p> <p>CONCEPTO UMAS</p> <p><i>I. Por expedición de copias certificadas, constancias y cualquiera otra certificación de documentos que expidan los entes públicos:</i></p> <p style="margin-left: 40px;"><i>A. Por la primera hoja: 1.00</i></p> <p style="margin-left: 40px;"><i>B. Por las hojas subsecuentes, cada una: 0.025</i></p>

	II. Por expedición de copias simples, cada hoja 0.025 III. Por reproducción de la información en medios electrónicos: A. Disco magnético y cd por cada unidad 0.20 B. Dvd, por cada uno 0.40 (...)																		
la Ley de Ingresos del Municipio de Carmen para el Ejercicio Fiscal 2024	<p><i>Artículo 48. Para efecto de lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche, tratándose de los servicios a que se refiere la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, se pagarán derechos de acuerdo con lo siguiente:</i></p> <table> <thead> <tr> <th>CONCEPTO</th> <th>UMAS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1.- Expedición de copias certificadas</td> <td></td> </tr> <tr> <td> a. Primera hoja:</td> <td>0.59</td> </tr> <tr> <td> b. cada hoja subsecuente</td> <td>0.017</td> </tr> <tr> <td>2. Expedición de copias simples</td> <td>0.017</td> </tr> <tr> <td>3. Reproducción de copias en medio s electrónicos:</td> <td></td> </tr> <tr> <td> a. Disco magnético y CD, por cada uno</td> <td>0.17</td> </tr> <tr> <td> b. DVD, por cada uno</td> <td>0.34</td> </tr> <tr> <td>(...)</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	CONCEPTO	UMAS	1.- Expedición de copias certificadas		a. Primera hoja:	0.59	b. cada hoja subsecuente	0.017	2. Expedición de copias simples	0.017	3. Reproducción de copias en medio s electrónicos:		a. Disco magnético y CD, por cada uno	0.17	b. DVD, por cada uno	0.34	(...)	
CONCEPTO	UMAS																		
1.- Expedición de copias certificadas																			
a. Primera hoja:	0.59																		
b. cada hoja subsecuente	0.017																		
2. Expedición de copias simples	0.017																		
3. Reproducción de copias en medio s electrónicos:																			
a. Disco magnético y CD, por cada uno	0.17																		
b. DVD, por cada uno	0.34																		
(...)																			

De conformidad con los preceptos en cita, teniendo en cuenta que el valor diario de la UMA, actualizado al año 2024, es de \$108.57 pesos mexicanos, las cuotas previstas son las siguientes:

- Copias certificadas:
 - ❖ Por la primera hoja:
 - Municipio de Campeche: 108.57 pesos
 - Municipio de Carmen: \$64.05 pesos
 - ❖ Por hoja subsecuente:
 - Municipio de Campeche: \$2.71 pesos
 - Municipio de Carmen: \$1.84 pesos
- Copias simples:
 - Municipio de Campeche: \$2.71 pesos

- Municipio de Carmen: \$1.84 pesos
- Medios “electrónicos” (discos magnético, CD o DVD):
 - Municipio de Campeche: \$21.71 pesos; mientras que, por DVD, \$43.42 pesos.
 - Municipio de Carmen: \$18.45 pesos; mientras que, por DVD, \$36.91 pesos.

En este contexto, este Organismo Nacional advierte que los preceptos impugnados son contrarios al parámetro de regularidad constitucional, debido a que se apartan de las exigencias emanadas del derecho de acceso a la información y el principio de gratuidad que lo rige.

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

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

Como se mencionó en el apartado anterior del presente concepto de invalidez, la previsión de erogaciones en materia de transparencia únicamente puede responder a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que lleguen a utilizarse; en tales términos, el Congreso de Campeche al prever costos por la reproducción de la información que no se encuentren justificados, vulnera ese derecho humano.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que para estudiar la validez de las disposiciones impugnadas que prevén cuotas por servicios prestados respecto del derecho de acceso a la información, debe determinar si dichas cuotas se fijaron

de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.³¹

Ello, pues conforme al artículo 134 de la Constitución General los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí, que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que las y los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.³²

En esa virtud, los materiales que adquiera el municipio para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información pública deben hacerse a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras. Además, la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.³³

Adicionalmente, debe mencionarse que tal como lo ha sustentado ese Alto Tribunal Constitucional, al tratarse de la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere una **motivación reforzada** por parte del legislador en la cual explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos.

³¹ Véanse las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver: la acción de inconstitucionalidad 13/2018, en sesión del 06 de diciembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 03 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2019, en sesión del 05 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2019, resuelta en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, entre otras.

³² *Ibidem*, p. 63.

³³ *Ídem*.

No debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sostiene en el ya mencionado principio de gratuidad, así como en el hecho de que los costos de reproducción, envío o certificación se sustenten en una base objetiva y razonable. De ahí que **el legislador tiene, al prever alguna tarifa o cuota, la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción.** ³⁴

Conforme a lo anterior, y en atención a lo dispuesto por las normas controvertidas, el Congreso local estableció cuotas que, a juicio de esta Comisión Nacional, no se encuentran justificadas en razón al costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información pública solicitada.

Lo anterior, porque de la revisión del dictamen correspondiente tampoco se encontró razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar las cuotas a pagar por la reproducción de la información pública por las personas que habitan en los municipios campechanos mencionados.

Es decir, de la revisión de las iniciativas y dictámenes de las norma impugnadas no se advirtió que obre constancia alguna que refiera a la metodología aplicada para definir la cuota; tampoco, de los costos de los materiales empleados para la prestación del servicio derivado de solicitudes de acceso a la información, por lo que no es posible concluir que las tarifas previstas en los preceptos reclamados sean razonables y justificadas.

Por ende, para que las cuotas previstas en las normas impugnadas sean acordes con el parámetro de constitucionalidad expuesto anteriormente, el Congreso local debió puntualizar en el dictamen correspondiente y de forma explícita los costos y, en general, la metodología que le permitió arribar a la misma, como pudiera ser –por ejemplo– señalando el valor comercial de las hojas de papel, de la tinta, entre otros, circunstancia que, como ya se dijo, no aconteció.

En ese sentido, se advierte que las tarifas previstas en la disposición controvertida carecen de una base objetiva y razonable que se ajuste al parámetro de regularidad constitucional en materia de acceso a la información pública.

³⁴ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 49, 50 y 51, entre muchos otros precedentes.

Específicamente por lo que hace a la cuota relativa a la entrega de copias certificadas prevista en los preceptos cuestionados, también son injustificadas debido a que aunque el servicio que proporcionan los ayuntamientos involucrados no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la certificación respectiva de la persona funcionaria pública autorizada, constituye una relación que no es ni puede ser de derecho privado de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para el Estado, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**³⁵.

Dicho en otras palabras, 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**³⁶.

Por todo lo expuesto, se colige que el Congreso de Campeche tiene la obligación de hacer explícitos los costos y en general la metodología que le permitió arribar a la tarifa por la reproducción de la información, como pudiera ser, por ejemplo, señalando el valor comercial de las hojas de papel, de la tinta o tóner, entre otros, a efecto de que se pueda constatar que dicha cuota se fijó de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos³⁷.

De tal suerte que, conforme al criterio de ese Alto Tribunal, si no existe razonamiento que justifique el cobro por la reproducción de información con una base objetiva, ello sólo puede significar que la cuota establecida se determinó de forma arbitraria sin contemplar el costo real de los materiales usados para reproducir el documento o información solicitada, por lo que las normas combatidas transgreden el principio de gratuidad de acceso a la información pública contenido en el artículo 6° de la Constitución Federal, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

³⁵ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92.

³⁶ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 74.

³⁷ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 23 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 47.

Adicional a lo anterior, en lo que concierne a las copias simples, se advierte que las tarifas fueron establecidas por el legislador de la entidad a razón de cada hoja –pues no hace ninguna precisión, como sí acontece con las copias certificadas– lo que contraviene la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues el último párrafo del artículo 141 prevé que la información se debe entregar de manera gratuita cuando no exceda de veinte hojas simples.

Por su parte, además de que el legislador no explicó la metodología aplicada para definir las cuotas por la entrega de copias certificadas, se observa que su monto no es uniforme, pues no vale lo mismo la primera hoja, en relación con aquellas que superen esa cantidad, lo cual es irrazonable, pues se pierde de vista que se usan los mismos materiales para certificar en ambos casos, lo que en realidad solo evidencia que las tarifas fueron fijadas de forma arbitraria por el Congreso.

Consecuentemente, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare la invalidez de los artículos impugnados de las dos leyes de ingresos municipales de Campeche combatidas, ya que no se justifica el cobro por la certificación de la información pública solicitada, por las copias simples, ni por la reproducción en medios magnéticos, pues no se ajustan al parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.

Además, es importante mencionar que los dispositivos controvertidos tienen un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico, pues al realizar cobros por la entrega de información, unos de los sujetos destinatarios de las normas podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que la norma termina teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

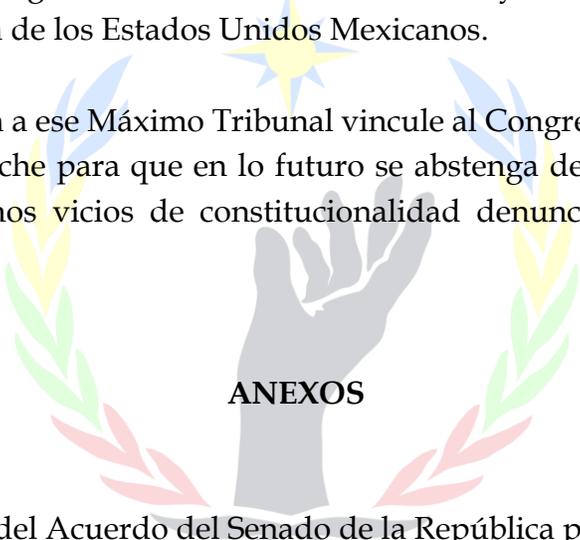
Defendemos al Pueblo

En conclusión, este Organismo Constitucional Autónomo solicita a ese Tribunal Pleno que declare la invalidez de los artículos controvertidos de las dos leyes de ingresos municipales del estado de Campeche, para el ejercicio fiscal del año 2024, señalados en el inciso c) del apartado III del presente escrito de demanda, al ser contrarios al derecho de acceso a la información pública, así como al principio de gratuidad que rige, con base a los criterios sostenidos en los precedentes señalados

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildados de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, se solicita a ese Máximo Tribunal vincule al Congreso del Estado Libre y Soberano de Campeche para que en lo futuro se abstenga de expedir normas que contengan los mismos vicios de constitucionalidad denunciados en la presente demanda.



ANEXOS

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

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

2. Copia simple del medio oficial en el que consta la publicación de las normas impugnadas (Anexo dos).

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

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

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

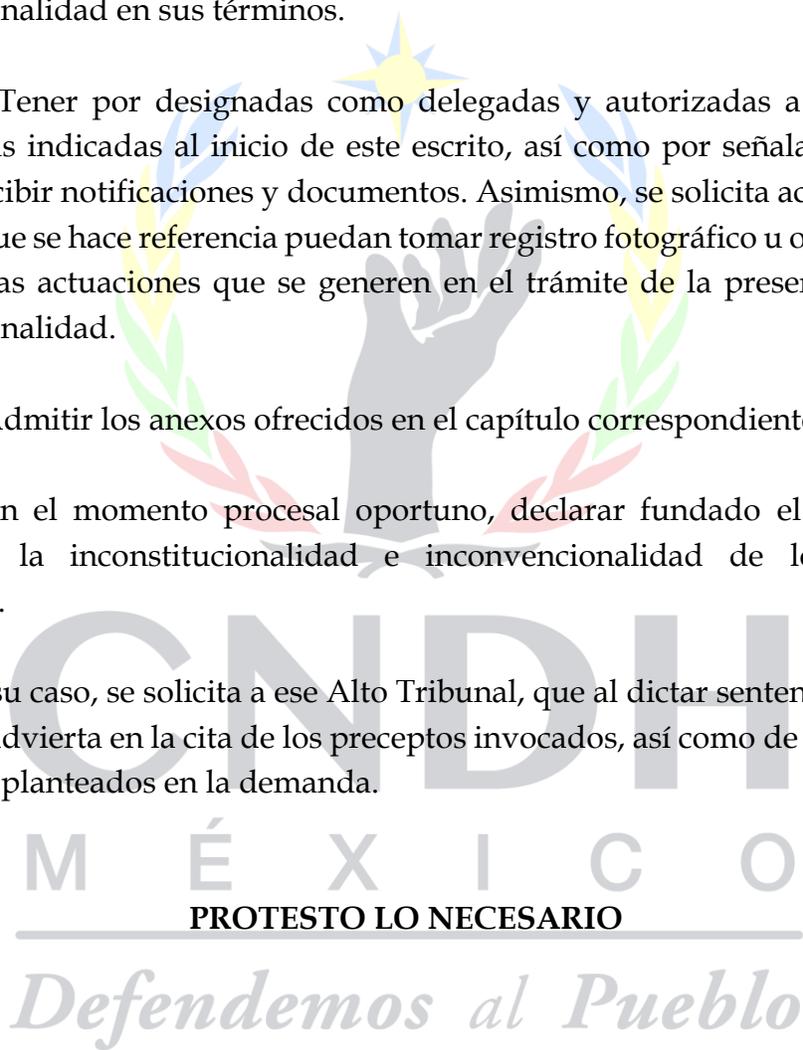
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de los preceptos impugnados.

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



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

CVA