

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 29 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 seis leyes de ingresos municipales del Estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal 2024, expedidas mediante distintos decretos publicados el 28 de diciembre de 2023, en el Periódico Oficial 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, Eugenio Muñoz Yrisson, 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.	5
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	5
VI.	Competencia.....	5
VII.	Oportunidad en la promoción.	6
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	6
IX.	Introducción.	7
X.	Conceptos de invalidez.....	8
	PRIMERO.....	8
	A. Naturaleza de los derechos por servicios y principio de proporcionalidad tributaria que los rigen.....	9
	B. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas.....	11
	SEGUNDO.....	20
	A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información .	20
	B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.....	25
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	36
	ANEXOS	37

CNDH
M É X I C O

Defendemos al Pueblo

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 de Querétaro.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro.

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 información no relacionados con el derecho de acceso a la información pública:

1. Artículos 27, fracción I, en las porciones normativas *“Copias certificadas de documentos expedidos por la Dirección Estatal del Registro Civil, por cada hoja 1.08”* y *“Búsqueda de actas registradas en los libros que conforman el archivo del registro civil por cada 10 años 0.84”*, y 33, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, Qro., para el ejercicio fiscal 2024.

2. Artículos 27, fracción I, en las porciones normativas *“Copias certificadas de documentos expedidos por el Registro Civil, por cada hoja 1.21”* y *“Búsqueda de actas registradas en los libros que conforman el archivo del registro civil 1.92”*, y 33, fracciones II y VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Qro., para el ejercicio fiscal 2024.

3. Artículos 27, fracción I, en la porción normativa *“Búsqueda de actas registradas en los libros que conforman el archivo del Registro Civil 2.5”*, y 33, en las porciones normativas *“Por expedición de certificación de documentos. 1.25”* y *“Por la expedición de información certificada en digital se pagará por cada hoja. 0.025”*, de la

Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, Qro., para el ejercicio fiscal 2024.

4. Artículo 27, fracción I, en las porciones normativas *“Copias certificadas de documentos expedidos por la Dirección Estatal del Registro Civil, por cada hoja 0.87”*, *“Copia certificada de cualquier documento expedido por la Oficialía del Registro Civil, por cada hoja 0.40”* y *“Búsqueda de cualquier acta, por acta y por un periodo de hasta 5 años 0.60”*, y 33, fracción IV, en la porción normativa *“Por expedición de certificación de documentos. 1.25”*, de la Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros, Qro., para el ejercicio fiscal 2024.

5. Artículos 29, fracción I, en la porción normativa *“Copia certificada de documentos expedidos por la Dirección Estatal del Registro Civil, por cada hoja. 1.094”*, 35, fracción I, numeral 2, en la porción normativa *“Copia certificada de documentos, por búsqueda de documentos y”*, y 37, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Qro., para el ejercicio fiscal 2024.

6. Artículo 27, fracción I, en las porciones normativas *“Copias certificadas de documentos expedidos por la Dirección Estatal del Registro Civil, por cada hoja 0.8396”* y *“Búsqueda de actas registradas en los libros que conforman el archivo del registro 0.6846”*, de la Ley de Ingresos del Municipio de Peñamiller, Qro., para el ejercicio fiscal 2024.

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

1. Artículo 35, fracciones VI, en las porciones normativas *“o digitalización”* y *“o digitalización”*, y XI, en las porciones normativas *“o digitalización”* y *“o digitalización”*, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, Qro., para el ejercicio fiscal 2024.

2. Artículo 35, fracción V, en las porciones normativas *“Copia certificada de documentos tamaño carta u oficio, por cada 10 hojas 1.00”*, *“Por proporcionar disco, por cada uno. 0.22”* y *“Por proporcionar unidad usb, por cada unidad. 2.00”*, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Qro., para el ejercicio fiscal 2024.

3. Artículo 35, fracción V, numerales 3, 4, 7, 8, 9, 10 y 17, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, Qro., para el ejercicio fiscal 2024.

4. Artículo 35, fracción V, en la porción normativa *“Impresión digital de archivo en imagen a color, por cada hoja 0.15”*, de la Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros, Qro., para el ejercicio fiscal 2024.

5. Artículo 37, fracción V, en las porciones normativas *“Fotocopia certificada carta u oficio, por cada hoja 0.09”*, *“Impresión digital de archivo en imagen a color, por cada hoja 0.19”*, *“Proporcionar disco compacto, por cada disco 0.15”*, *“Proporcionar disco compacto formato DVD, por cada disco 0.18”* y *“Digitalización de hojas carta u oficio, por cada hoja 0.01”*, de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Qro., para el ejercicio fiscal 2024.

6. Artículo 35, fracción V, en las porciones normativas *“o digitalización”* y *“o digitalización”*, de la Ley de Ingresos del Municipio de Peñamiller, Qro., para el ejercicio fiscal 2024.

Dichos ordenamientos fueron publicados el 28 de diciembre de 2023 en el Periódico Oficial *“La Sombra de Arteaga”* del Gobierno de esa entidad federativa.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

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

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de acceso a la información pública.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información pública.
- Principio de proporcionalidad tributaria.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución

Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

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

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial “*La Sombra de Arteaga*” del Gobierno del Estado de Querétaro el día jueves 28 de diciembre de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del viernes 29 del mismo mes y año, al sábado 27 de enero de la presente anualidad.

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 tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)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

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; (...).”

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 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,

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

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

defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

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

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los preceptos impugnados de las 6 leyes de ingresos de los municipios del estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal 2024, enlistados en el inciso a) del apartado III de la presente demanda, establecen cobros por la mera digitalización y búsqueda de documentos, así como por la expedición de copias simples y certificadas (no relacionadas con el derecho de acceso a la información pública), que no atienden a los costos reales del servicio prestado por el ente estatal y, en un caso, 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 el presente concepto de invalidez se argumentará que los preceptos tildados de inconstitucionales 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 los municipios, mientras que en algunos ordenamientos se prevén tarifas diferenciadas sin justificación, a pesar de que la actividad prestada es la misma.

Para sostener lo anterior, en primer término, se explicará brevemente la naturaleza de las contribuciones denominadas “derechos”, posteriormente, se abundará sobre cómo aplica el principio de proporcionalidad y equidad en ese tipo de tributo y, finalmente, se analizarán las disposiciones normativas reclamadas 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

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.

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 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 desdoblan 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.

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.**”

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

En conclusión, para analizar la proporcionalidad 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 al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.⁸

B. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas

Tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que las normas cuestionadas de las leyes de ingresos de 6 municipios del estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal 2024, señaladas en el inciso a) del apartado III del presente escrito, vulneran los principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

⁶ *Ídem.*

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

⁸ 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.

Lo anterior, pues se sostiene que el Congreso local no estableció en las leyes tarifas acordes a las erogaciones que realmente le representa al ente estatal la prestación de los servicios consistentes la expedición de copias certificadas y simples de datos o documentos que obren en los archivos municipales, e incluso por la simple búsqueda.

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

Ley	Artículo impugnado						
Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, Qro., para el ejercicio fiscal 2024.	Artículo 27. Por los servicios prestados por el Registro Civil Estatal y que en su caso sean cobrados por el Municipio, cuando éste organice el registro civil, se causarán y pagarán los siguientes derechos, de acuerdo a las tarifas que se detallan a continuación: I. Servicios ordinarios y extraordinarios incluyendo la expedición de acta se causarán y pagarán: <table border="1"> <thead> <tr> <th>CONCEPTO</th><th>UMA</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Copias certificadas de documentos expedidos por la Dirección Estatal del Registro Civil, por cada hoja</td><td>1.08</td></tr> <tr> <td>Búsqueda de actas registradas en los libros que conforman el archivo del registro civil por cada 10 años</td><td>0.84</td></tr> </tbody> </table> Artículo 33. Por los servicios prestados por la Secretaría del Ayuntamiento, se causará y pagará: I. -IX. (...) X. Por búsqueda y expedición de cada copia simple de recibo de pago de contribuciones pagadas en el ejercicio fiscal actual o anteriores, se causará y pagará 0.625 UMA.	CONCEPTO	UMA	Copias certificadas de documentos expedidos por la Dirección Estatal del Registro Civil, por cada hoja	1.08	Búsqueda de actas registradas en los libros que conforman el archivo del registro civil por cada 10 años	0.84
CONCEPTO	UMA						
Copias certificadas de documentos expedidos por la Dirección Estatal del Registro Civil, por cada hoja	1.08						
Búsqueda de actas registradas en los libros que conforman el archivo del registro civil por cada 10 años	0.84						
Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Qro., para el ejercicio fiscal 2024.	Artículo 27. Por los servicios prestados por el Registro Civil del Estado y que en su caso sean cobrados por el Municipio cuando de éste dependa el Registro Civil, se causarán y pagarán los siguientes derechos, de acuerdo a las tarifas que se detallan a continuación: I. Servicios ordinarios y extraordinarios incluyendo la expedición de acta <table border="1"> <thead> <tr> <th>CONCEPTO</th><th>UMA</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Copias certificadas de documentos expedidos por el Registro Civil, por cada hoja</td><td>1.21</td></tr> <tr> <td>Búsqueda de actas registradas en los libros que conforman el archivo del registro civil</td><td>1.92</td></tr> </tbody> </table>	CONCEPTO	UMA	Copias certificadas de documentos expedidos por el Registro Civil, por cada hoja	1.21	Búsqueda de actas registradas en los libros que conforman el archivo del registro civil	1.92
CONCEPTO	UMA						
Copias certificadas de documentos expedidos por el Registro Civil, por cada hoja	1.21						
Búsqueda de actas registradas en los libros que conforman el archivo del registro civil	1.92						

	Artículo 33. Por los servicios prestados por la Secretaría del Ayuntamiento, se causará y pagará: I. (...) II. Búsqueda y expedición de copias certificadas de documentos, causará y pagará: 1. Primera hoja: 0.62 UMA. 2. Hoja adicional: 0.24 UMA. III. -VI. (...) VII. Por la expedición de distintos documentos, no comprendidos en las fracciones anteriores, causará y pagará: <table border="1"> <thead> <tr> <th>CONCEPTO</th><th>UMA</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Certificación de documentos</td><td>1.51</td></tr> </tbody> </table>	CONCEPTO	UMA	Certificación de documentos	1.51						
CONCEPTO	UMA										
Certificación de documentos	1.51										
Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, Qro., para el ejercicio fiscal 2024.	Artículo 27. Por los servicios prestados por el Registro Civil Estatal y que en su caso sean cobrados por el Municipio, cuando éste organice el Registro Civil, se causará y pagará los siguientes derechos de acuerdo a las tarifas que se detallan a continuación: I. Servicios ordinarios y extraordinarios incluyendo la expedición de acta, se causará y pagará: <table border="1"> <thead> <tr> <th>CONCEPTO</th><th>UMA</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Búsqueda de actas registradas en los libros que conforman el archivo del Registro Civil</td><td>2.5</td></tr> </tbody> </table> Artículo 33. Por los servicios prestados por la Secretaría del Ayuntamiento se causará y pagará: <table border="1"> <thead> <tr> <th>CONCEPTO</th><th>UMA</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Por expedición de certificación de documentos.</td><td>1.25</td></tr> <tr> <td>Por la expedición de información certificada en digital se pagará por cada hoja.</td><td>0.025</td></tr> </tbody> </table>	CONCEPTO	UMA	Búsqueda de actas registradas en los libros que conforman el archivo del Registro Civil	2.5	CONCEPTO	UMA	Por expedición de certificación de documentos.	1.25	Por la expedición de información certificada en digital se pagará por cada hoja.	0.025
CONCEPTO	UMA										
Búsqueda de actas registradas en los libros que conforman el archivo del Registro Civil	2.5										
CONCEPTO	UMA										
Por expedición de certificación de documentos.	1.25										
Por la expedición de información certificada en digital se pagará por cada hoja.	0.025										
Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros, Qro., para el ejercicio fiscal 2024.	Artículo 27. Por los servicios prestados por el Registro Civil Estatal y que en su caso sean cobrados por el Municipio, cuando éste organice el Registro Civil, se causarán y pagarán los siguientes derechos, de acuerdo a las tarifas que se detallan a continuación: I. Servicios ordinarios y extraordinarios incluyendo la expedición de acta, se causará y pagará: <table border="1"> <thead> <tr> <th>CONCEPTO</th><th>UMA</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Copias certificadas de documentos expedidos por la Dirección Estatal del Registro Civil, por cada hoja</td><td>0.87</td></tr> <tr> <td>Copia certificada de cualquier documento expedido por la Oficialía del Registro Civil, por cada hoja</td><td>0.40</td></tr> <tr> <td>Búsqueda de cualquier acta, por acta y por un periodo de hasta 5 años</td><td>0.60</td></tr> </tbody> </table>	CONCEPTO	UMA	Copias certificadas de documentos expedidos por la Dirección Estatal del Registro Civil, por cada hoja	0.87	Copia certificada de cualquier documento expedido por la Oficialía del Registro Civil, por cada hoja	0.40	Búsqueda de cualquier acta, por acta y por un periodo de hasta 5 años	0.60		
CONCEPTO	UMA										
Copias certificadas de documentos expedidos por la Dirección Estatal del Registro Civil, por cada hoja	0.87										
Copia certificada de cualquier documento expedido por la Oficialía del Registro Civil, por cada hoja	0.40										
Búsqueda de cualquier acta, por acta y por un periodo de hasta 5 años	0.60										

	Artículo 33. Por los servicios prestados por la Secretaría del Ayuntamiento, se causará y pagará:	
	I. – III. (...)	
	IV. Por expedición de cualquier tipo de constancias por parte de la Secretaría General, se causará y pagará:	
Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Qro., para el ejercicio fiscal 2024.	CONCEPTO	UMA
	Por expedición de certificación de documentos.	1.25
	Artículo 29. Por los servicios prestados por el Registro Civil Estatal y que en su caso sean cobrados por el Municipio, cuando este organice el registro civil, se causarán y pagarán los siguientes derechos, de acuerdo a las tarifas que se detallan a continuación:	
	I. Servicios ordinarios y extraordinarios incluyendo la expedición de acta:	
	CONCEPTO	UMA
	Copia certificada de documentos expedidos por la Dirección Estatal del Registro Civil, por cada hoja.	1.094
	Artículo 35. Por los servicios prestados por la Secretaría del Ayuntamiento causará y pagará:	
	I. Por legalización de firmas de funcionarios:	
	1. (...)	
	2. Por la expedición de copias certificadas de documentos de las administraciones municipales, búsquedas realizadas en el archivo municipal y certificación de inexistencia de documentos se pagará:	
	CONCEPTO	UMA
	<u>Copia certificada de documentos, por búsqueda de documentos y</u> certificación de inexistencia, por hoja	2.49
	Artículo 37. Por otros servicios prestados por autoridades municipales, se causará y pagará:	
	I. – X. (...)	
	XI. Por la expedición de copias certificadas de documentos, búsquedas realizadas en archivo municipal y otras constancias, se causará y pagará 1.625 UMA.	

Defendemos al Pueblo

Ley de Ingresos del Municipio de Peñamiller, Qro., para el ejercicio fiscal 2024.

Artículo 27. Por los servicios prestados por el Registro Civil del Estado y que en su caso sean cobrados por el Municipio, cuando éste organice el Registro Civil, se causarán y pagarán los siguientes derechos, de acuerdo a las tarifas que se detallan a continuación:

I. Servicios ordinarios y extraordinarios incluyendo la expedición de acta, causarán y pagarán:

CONCEPTO	UMA
Copias certificadas de documentos expedidos por la Dirección Estatal del Registro Civil, por cada hoja	0.8396
Búsqueda de actas registradas en los libros que conforman el archivo del registro	0.6846

De lo trasunto, se desprende sustancialmente que el Congreso queretano estableció cuotas por los servicios de:

- Búsqueda de documentos
- Digitalización de la información
- Reproducción de documentos o información en copias simples y certificadas.

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 por ese concepto ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado su ejecución o prestación, por lo cual, la cuota que establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

Teniendo en cuenta lo anterior, en primer término, se evidenciará la inconstitucionalidad de las normas que establecen cobros por la búsqueda de documentos, no relacionados con el derecho de acceso a la información.

Al respecto, esta Comisión Nacional estima que la búsqueda de información es una actividad concreta en la cual la persona servidora pública encuentra un documento o información solicitada existente en el archivo de su dependencia, por lo que no es justificable ni proporcional **cobrar por la simple búsqueda de documentos** tanto en la administración pública municipal, en los servicios del registro civil, así como de otras autoridades, pues la actividad necesaria para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para la dependencia que justifique el monto establecido por el Congreso local, además de que **no puede existir un lucro o ganancia por la referida**

búsqueda.

En otras palabras, a diferencia de otros servicios (por ejemplo, la expedición de copias simples o certificadas) la búsqueda de documentos requiere de menores recursos para su efectiva prestación, **pues es suficiente con que la o el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado**⁹, de modo que no puede existir un lucro o ganancia, y sin dejar de observar la regla de que la cuota **debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.**¹⁰

En la misma línea, tampoco es razonable ni proporcional el cobro que se establece en una de las normas impugnadas por la digitalización de la información, pues esa actividad **no implica el uso de insumos**, menos aún si las personas interesadas proporcionan el medio de almacenamiento; además, se debe tomar en cuenta que en el Municipio de Jalpan se cobra por la información certificada entregada en versión digital, sin que se pueda desprender que la cuota atienda o se refiera a algún medio de reproducción, lo cual permite que el cobro sea por cada hoja que se digitalice.

Lo anterior evidencia que **los costos son injustificados**, pues se reitera que **para la prestación del servicio de digitalización no se requieren insumos** como hojas, papel u otros medios para su entrega, pues los únicos cobros que podrían efectuarse son para recuperar los costos generados al ente estatal por la prestación del servicio.

En suma, **no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda de información ni por su digitalización**¹¹, pues ello es contrario al principio de proporcionalidad tributaria.

⁹ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2021, en sesión del 7 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 62

¹⁰ 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

¹¹ Cfr. por ejemplo, las resoluciones de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 93/2020 en sesión del 29 de octubre de 2020; 105/2020 resuelta en sesión del 8 de diciembre de 2020; 51/2021 en sesión del 4 de octubre de 2021; 33/2021 resuelta en sesión del 7 de octubre de 2021; 77/2021 resuelta en sesión del 18 de noviembre de 2021; 182/2021 en sesión del 13 de octubre de 2022; 185/2021, en sesión del 11 de octubre de 2022; 1/2022 en sesión del 13 de octubre de 2022; 5/2022 en sesión del 13 de octubre de 2022; 37/2022 y su acumulada 40/2022 en sesión del 18 de octubre de 2022; 67/2022 y su acumulada 70/2022 en sesión del 25 de octubre de 2022, entre otras.

Por otra parte, se advierte que también son contrarias a los principios de justicia tributaria las normas que establecen cobros por la expedición de copias simples y certificadas, pues prevén tarifas que no son acordes al costo que le generó a los municipios 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 a los municipios involucrados.**

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 a la entidad federativa y los municipios la prestación de esa actividad. En contraste, las cuotas previstas por las copias simples y certificadas **son irrazonables porque el Congreso local no justificó las cuotas establecidas 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**¹².

¹² 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.

Dicho de otro modo, 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 de documentos**¹³.

Siguiendo lo resuelto por ese Alto Tribunal, el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el citado servicio, pues 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 emite¹⁴.

De otra forma, 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**¹⁵, 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**.

Dicho de otra manera –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 las seis leyes de ingresos del estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal 2024, resultan desproporcionadas, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales utilizados para la expedición de las copias simples, ni con el costo que implica certificar un documento.

¹³ Cfr. Sentencia de 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.

¹⁴ Sentencia la acción de inconstitucionalidad 15/2019, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, *Óp. Cit.*, párr. 94.

¹⁵ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 91.

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, pese a que se trata de un mismo servicio.

Es decir, de la lectura de las normas reclamadas, se aprecia que, en una de éstas, el legislador impone una cantidad a pagar por la emisión de copias certificadas cuyo precio variará de acuerdo al número de fojas entregar, lo cual no resulta razonable ni equitativo, pues se emplean esencialmente los mismos materiales; es decir, admite se hagan cobros diferenciados por idéntico servicio.

Dicha circunstancia evidencia la inobservancia del principio de equidad tributaria, dado que la norma permite que el valor de la copia certificada varíe en función del número a entregar al solicitante, lo cual 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.

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 y garantizar que estas sean iguales para quienes reciben los mismos servicios, circunstancia que no acontece en los preceptos controvertidos.

De conformidad con lo anterior, es indiscutible que las disposiciones normativas de las seis leyes de ingresos municipales de Querétaro, para el ejercicio fiscal 2024, que establecen tarifas por la búsqueda, digitalización y reproducción de información en copias simples y certificadas, 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. Los artículos impugnados de las leyes de ingresos municipales del estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal 2024, señaladas en el inciso b) del apartado III de la presente demanda, establecen cuotas injustificadas por la reproducción de documentos solicitados en diferentes modalidades.

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 argumenta que los artículos impugnados de las seis leyes de ingresos municipales del estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal 2024, precisadas en el inciso b) de la presente demanda, transgreden el derecho humano de acceso a la información y el principio de gratuidad que rige a dicha prerrogativa fundamental.

Para explicar la inconstitucionalidad en que incurrir, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho de acceso a la información y del principio de gratuidad, a la luz de los estándares nacionales e internacionales.

Luego, se expondrán los argumentos por los cuales se estima que las normas combatidas, al establecer el pago de un derecho por la digitalización, expedición de copias simples y certificadas, así como la entrega en medios magnéticos de información pública solicitada, se traducen en una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que las cuotas previstas no se justifican mediante bases objetivas, dado que el costo de los materiales empleados no guarda una relación congruente con la tarifa establecida.

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).¹⁶

¹⁶ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2018, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, así como la tesis aislada 2a. LXXXV/2016 (10a.), publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I,

Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).¹⁷

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).¹⁸

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, a su vez, que 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).¹⁹

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 la Nación, se compone de las características siguientes:

1. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad.

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

¹⁷ *Ídem.*

¹⁸ *Ídem.*

¹⁹ *Ídem.*

2. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.
3. Para la efectiva tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

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

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

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁰ 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.

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

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.

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.²¹

²¹ *Ídem*.

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.²²

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.

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

²² Jurisprudencia P./J. 54/2008, Novena Época, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, página 743, de junio de 2008, Materia Constitucional, que es del rubro siguiente: “ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”

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 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.

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 desarrollan los motivos por los que se estima que devienen inconstitucionales los preceptos controvertidos, los cuales contemplan tarifas injustificadas por la entrega de información pública en diversas modalidades.

Para iniciar con el presente estudio, es pertinente transcribir los artículos impugnados:

Ley	Artículo impugnado												
Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, Qro., para el ejercicio fiscal 2024.	Artículo 35. Por otros servicios prestados por otras autoridades municipales, se causará y pagará: I. – V. (...) VI. Por los servicios que presta la Unidad de Transparencia Municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará: <table> <tr> <th>CONCEPTO</th><th>UMA</th></tr> <tr> <td>Fotocopia simple tamaño carta <u>o digitalización</u>, por cada hoja</td><td>0.065</td></tr> <tr> <td>Fotocopia simple tamaño oficio <u>o digitalización</u>, por cada hoja</td><td>0.075</td></tr> </table> VII. – X. (...) XI. Por la solicitud de cualquier particular o ente público independientemente del que se realice a través de la Unidad de Transparencia se causará y pagará: <table> <tr> <th>CONCEPTO</th><th>UMA</th></tr> <tr> <td>Fotocopia simple tamaño carta <u>o digitalización</u>, por cada hoja</td><td>0.065</td></tr> <tr> <td>Fotocopia simple tamaño oficio <u>o digitalización</u>, por cada hoja</td><td>0.075</td></tr> </table>	CONCEPTO	UMA	Fotocopia simple tamaño carta <u>o digitalización</u> , por cada hoja	0.065	Fotocopia simple tamaño oficio <u>o digitalización</u> , por cada hoja	0.075	CONCEPTO	UMA	Fotocopia simple tamaño carta <u>o digitalización</u> , por cada hoja	0.065	Fotocopia simple tamaño oficio <u>o digitalización</u> , por cada hoja	0.075
CONCEPTO	UMA												
Fotocopia simple tamaño carta <u>o digitalización</u> , por cada hoja	0.065												
Fotocopia simple tamaño oficio <u>o digitalización</u> , por cada hoja	0.075												
CONCEPTO	UMA												
Fotocopia simple tamaño carta <u>o digitalización</u> , por cada hoja	0.065												
Fotocopia simple tamaño oficio <u>o digitalización</u> , por cada hoja	0.075												
Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Qro., para el ejercicio fiscal 2024.	Artículo 35. Por los servicios prestados por otras autoridades municipales: I. -IV. (...) V. Por los documentos o materiales diversos que la ciudadanía solicite a la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con fundamento en el artículo 139 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará: <table> <tr> <th>CONCEPTO</th><th>UMA</th></tr> <tr> <td>Copia certificada de documentos tamaño carta u oficio, por cada 10 hojas</td><td>1.00</td></tr> <tr> <td>Por proporcionar disco, por cada uno.</td><td>0.22</td></tr> </table>	CONCEPTO	UMA	Copia certificada de documentos tamaño carta u oficio, por cada 10 hojas	1.00	Por proporcionar disco, por cada uno.	0.22						
CONCEPTO	UMA												
Copia certificada de documentos tamaño carta u oficio, por cada 10 hojas	1.00												
Por proporcionar disco, por cada uno.	0.22												

	Por proporcionar unidad usb, por cada unidad	2.00
Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, Qro., para el ejercicio fiscal 2024.	Artículo 35. Por los servicios prestados por otras autoridades municipales, se causará y pagará: I. -IV. (...) V. Por los servicios que presta la Unidad de Transparencia Municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará:	
	CONCEPTO	UMA
	3. Fotocopia certificada tamaño carta, por cada hoja	1.25
	4. Fotocopia certificada tamaño oficio, por cada hoja	1.25
	7. Impresión de documento en imagen a color, tamaño carta por cada página o cara.	0.10
	8. Impresión de documento en imagen a color, tamaño oficio por cada página o cara.	0.15
	9. Impresión de documento de texto tamaño carta en blanco y negro.	0.01
	10. Impresión de documento de texto tamaño oficio en blanco y negro	0.06
	17. Copias en medios electrónicos (dispositivo de almacenamiento), en tamaño carta u oficio hasta 30 hojas, por USB.	2.00
Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros, Qro., para el ejercicio fiscal 2024.	Artículo 35. Por los servicios prestados por autoridades municipales, se causará y pagará: I. - IV. (...) V. Por los servicios que presta la Unidad de Transparencia Municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará:	
	CONCEPTO	UMA
	Impresión digital de archivo en imagen a color, por cada hoja	0.15

Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Qro., para el ejercicio fiscal 2024.	Artículo 37. Por otros servicios prestados por autoridades municipales, se causará y pagará: I. – IV. (...) V. Por los servicios que presta la Unidad de Transparencia Municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará: <table border="1"> <thead> <tr> <th>CONCEPTO</th><th>UMA</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Fotocopia certificada carta u oficio, por cada hoja</td><td>0.09</td></tr> <tr> <td>Impresión digital de archivo en imagen a color, por cada hoja</td><td>0.19</td></tr> <tr> <td>Proporcionar disco compacto, por cada disco.</td><td>0.15</td></tr> <tr> <td>Proporcionar disco compacto formato DVD, por cada disco.</td><td>0.18</td></tr> <tr> <td>Digitalización de hojas carta u oficio, por cada hoja.</td><td>0.01</td></tr> </tbody> </table>	CONCEPTO	UMA	Fotocopia certificada carta u oficio, por cada hoja	0.09	Impresión digital de archivo en imagen a color, por cada hoja	0.19	Proporcionar disco compacto, por cada disco.	0.15	Proporcionar disco compacto formato DVD, por cada disco.	0.18	Digitalización de hojas carta u oficio, por cada hoja.	0.01
CONCEPTO	UMA												
Fotocopia certificada carta u oficio, por cada hoja	0.09												
Impresión digital de archivo en imagen a color, por cada hoja	0.19												
Proporcionar disco compacto, por cada disco.	0.15												
Proporcionar disco compacto formato DVD, por cada disco.	0.18												
Digitalización de hojas carta u oficio, por cada hoja.	0.01												
Ley de Ingresos del Municipio de Peñamiller, Qro., para el ejercicio fiscal 2024.	Artículo 35. Por los servicios prestados por otras autoridades municipales, se causará y pagará: I. – IV. (...) V. Por los servicios que presta la Unidad de Transparencia Municipal, conforme lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, se causará y pagará: <table border="1"> <thead> <tr> <th>CONCEPTO</th><th>UMA</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Fotocopia simple tamaño carta <u>o digitalización</u>, por cada hoja</td><td>0.010</td></tr> <tr> <td>Fotocopia simple tamaño oficio <u>o digitalización</u>, por cada hoja</td><td>0.015</td></tr> <tr> <td>Por proporcionar disco compacto cd, por cada disco</td><td>0.12</td></tr> </tbody> </table>	CONCEPTO	UMA	Fotocopia simple tamaño carta <u>o digitalización</u> , por cada hoja	0.010	Fotocopia simple tamaño oficio <u>o digitalización</u> , por cada hoja	0.015	Por proporcionar disco compacto cd, por cada disco	0.12				
CONCEPTO	UMA												
Fotocopia simple tamaño carta <u>o digitalización</u> , por cada hoja	0.010												
Fotocopia simple tamaño oficio <u>o digitalización</u> , por cada hoja	0.015												
Por proporcionar disco compacto cd, por cada disco	0.12												

Con base a lo transcrito, de un ejercicio de contraste entre lo dispuesto por la Constitución Federal, en relación con los principios que rigen el derecho de acceso a la información y lo establecido en las disposiciones normativas impugnadas, **se puede advertir un distanciamiento del principio de gratuidad que rige el ejercicio de este derecho.**

Ello pues, como se explicó previamente, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, impera el principio de gratuidad, conforme al cual **únicamente puede recuperarse el costo**

derivado del material de entrega, el del envío, en su caso y el de su certificación; así, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información.

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

Lo anterior se debe a que las erogaciones en materia de transparencia únicamente pueden responder a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que lleguen a utilizarse; en tales términos, el Congreso local al prever las tarifas cuestionadas no las justificó, vulnerando ese derecho humano, porque las cuotas no se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales empleados y de sus costos.²³

Sobre esas bases, de la simple lectura de las disposiciones pueden hacerse la siguiente anotación:

- Algunos preceptos impugnados coinciden en prever expresamente una tarifa idéntica tanto por una copia simple como por la mera **digitalización** de documentos, con independencia del dispositivo magnético en el que se entregue, incluso precisa que la tarifa es en razón de cada hoja. En síntesis, **se grava la actividad de “digitalizar” la información.**
- Otros dispositivos normativos controvertidos establecen **cobros por la expedición de copias certificadas**, por cada hoja, cuyas cuotas oscilan entre

²³ 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.

los \$9.77 a los \$135.71 pesos mexicanos, mientras que en el Municipio de Huimilpan se deberá cubrir la cantidad de \$108.57 pesos por cada diez hojas certificadas.

- Algunas disposiciones cuestionadas establecen importes por la impresión de la información tanto en blanco y negro como a color ya sea imagen o texto cuyos montos van del \$1.08 a \$16.28 pesos.
- Por último, en las normas en combate también se prevén tarifas por la entrega de la información en medios magnéticos tales como CD, DVD y USB; además puntualizan hasta cuántas páginas podrían ser por cada unidad.

Por tanto, lo que corresponde es analizar si resulta razonable que se haya previsto una tarifa por la sola digitalización de información y si la cuota por el empleo de un medio de almacenamiento es justificada.

En cuanto al primer punto, referente a la **digitalización de documentos**, se estima que es inconstitucional puesto lo que en realidad se está cobrando a través de esta cantidad, **es el servicio que presta la autoridad de registrar datos en forma digital**, lo cual contraviene el principio de gratuidad que rige en el ejercicio del derecho de acceso a la información previsto en el artículo 6º constitucional²⁴.

Ello se debe a que la información no se está materializando en ningún instrumento o medio de almacenamiento como podría ocurrir con la expedición de copias simples o impresiones, en las que tiene sentido hablar de un cobro por hoja. En esa tesitura, se advierte que, en realidad, lo que se está cobrando no es el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso y el de su certificación al que se refieren los artículos 6º constitucional y 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, **sino la actividad de la autoridad de digitalizar documentos, lo cual no encuentra sustento en nuestro sistema constitucional.**

Además, las normas permiten que se genere un cobro aun cuando el solicitante proporcione el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para

²⁴ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 18/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 5 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, pp. 62 y 63.

reproducir la información, a pesar de que es criterio reiterado de ese Tribunal Pleno que en tal hipótesis la información debe ser **entregada sin costo alguno**.

En ese sentido, es indubitable que la legislatura local instauró una tarifa por el servicio que presta la autoridad municipal de registrar datos en forma digital que se aparta del parámetro de regularidad constitucional en materia de acceso a la información pública, por lo que debe de expulsarse del sistema jurídico local.

Se enfatiza, esta Comisión Nacional estima que la **digitalización de información** es una actividad concreta en la cual la persona servidora pública registra o reproduce un documento o información solicitada existente en el archivo de su dependencia, por lo que no es justificable ni proporcional **cobrar por la simple digitalización de documentos**, pues la actividad necesaria para realizar dicha acción no involucra necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para la dependencia que justifique el monto establecido por el Congreso local, además de que **no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda**

En otros términos, a diferencia de otros servicios (por ejemplo, la expedición de copias simples o certificadas) la digitalización de documentos requiere de menores recursos para su efectiva prestación, pues es suficiente con que la o el funcionario encargado realice dicha digitalización sin generar costos adicionales para el Estado, de modo que no puede existir un lucro o ganancia, y sin dejar de observar la regla de que la cuota debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

Consecuentemente, el Congreso local no observó el principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, pues en el caso en concreto, se está grabando la mera acción realizada por el ente público y no así por los materiales empleados para la prestación del servicio.

Ello se debe a que las normas combatidas se encuentran relacionadas con servicios prestados por la reproducción de información solicitada en ejercicio del derecho de acceso a la información, lo que significa que, para su análisis, el parámetro de regularidad aplicable se ciñe al ya mencionado principio de gratuidad, según el cual los costos de reproducción, envío o certificación deben respaldarse en una base

objetiva y razonable.²⁵ De ahí que, no es admisible la tarifa instaurada por la legislatura por la mera digitalización.

Por lo que respecta a los **cobros por concepto de copias simples y certificadas, así como por impresión y entrega en medios magnéticos** (CD, DVD y USB) también se estiman contrarios al principio de gratuidad que rige el ejercicio de este derecho.

Ello, pues como se explicó previamente, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, impera el principio de gratuidad, conforme al cual **únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso, y el de su certificación; 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, 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 Querétaro 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.²⁶

²⁵ 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.

²⁶ 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

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.²⁷

En esa virtud, los materiales que adquieran los municipios para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información pública deben hacerse a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, 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.²⁸

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.

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,**

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.

²⁷ *Ibidem*, p. 63.

²⁸ *Ídem*.

con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción. ²⁹

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 del costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información 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 expedición de copias simples y certificadas, impresiones y entrega en medios magnéticos de la información solicitada por las personas que habitan en los municipios implicados.

Es decir, de la revisión de las iniciativas y dictámenes de las normas impugnadas no se advirtió que obre constancia alguna que refiera a la metodología empleada para definir la cuota; tampoco, de los costos de los materiales utilizados para la prestación del servicio derivado de solicitudes de acceso a la información, por lo que no es posible concluir que la tarifa prevista en los preceptos reclamados sea razonable y justificada.

Por ende, para que la cuota prevista en las normas impugnadas sea acorde 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 señaló, no aconteció.

En ese sentido, se advierte que la tarifa prevista en las disposiciones controvertidas carece de una base objetiva y razonable que se ajuste al parámetro de regularidad constitucional en materia de acceso a la información pública.

Consecuentemente, por lo que hace al cobro por certificaciones, previsto en los preceptos cuestionados son injustificados, pues aunque el servicio que proporcionan

²⁹ 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.

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**³⁰.

Igualmente, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido 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**³¹.

Por ende, el Congreso de la entidad 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 advertir que dicha cuota se fijó de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos³².

En ese tenor, recaía en la legislatura local la carga de demostrar que el cobro previsto en las normas controvertidas por la certificación de la información pública atiende únicamente a la modalidad de reproducción solicitada, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.³³

³⁰ 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.

³¹ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 74.

³² 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.

³³ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 27.

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 empleados en la reproducción de la información, 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.

Por todo lo anterior, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare la invalidez de los artículos impugnados, ya que no se justifica el cobro por la digitalización, expedición de copias simples y certificadas, en impresiones y entrega en medios magnéticos de la información pública solicitada, pues no se ajustan al parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.³⁴

Adicional a los argumentos anteriores, es importante mencionar que los preceptos 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 las normas terminan teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

Así, al haberse demostrado el vicio de inconstitucionalidad en que incurren las normas impugnadas, se solicita que ese Alto Tribunal declare la invalidez de los artículos combatidos de las leyes de ingresos de los municipios de Ezequiel Montes, Huimilpan, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Pedro Escobedo y Peñamiller del estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal 2024, al ser contrarios al derecho de acceso a la información pública, así como al principio de gratuidad que rige al aludido derecho fundamental.

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

³⁴ Así lo ha resuelto en diversos precedentes ese Máximo Tribunal Constitucional, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 104/2020 y 93/2020.

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 que vincule al Congreso del Estado Libre y Soberano de Querétaro 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).
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.

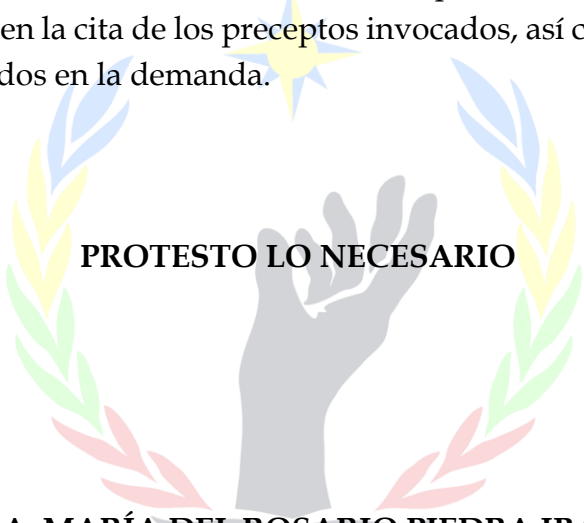
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

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 fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

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.



PROTESTO LO NECESARIO

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

CNDH
M É X I C O

CVA

Defendemos al Pueblo