

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

Ciudad de México, a 27 de enero de 2025.

**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 artículos de las leyes de ingresos del Estado y de varios municipios de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2025, expedidas mediante distintos decretos publicados el 27 de diciembre de 2024, 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 delegado, 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 Armando Hernández Cruz, con cédula profesional número 2166576, que lo acredita como licenciado 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 .....	12
SEGUNDO.....	26
A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información .....	27
B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados .....	32
TERCERO .....	40
A. Derecho de seguridad jurídica y legalidad .....	40
B. Alcances del principio de taxatividad.....	42
C. Inconstitucionalidad de los artículos controvertidos .....	47
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	51
ANEXOS .....	52

*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 Libre y Soberano de Aguascalientes.

B. Gobernadora Constitucional del Estado de Aguascalientes.

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

**a) Cobros desproporcionados e inequitativos por diversos servicios municipales, no relacionados con el derecho de acceso a la información:**

1. Artículos 4, fracciones V, numerales 1 y 2, incisos A) y B); 5, fracción XX; 6, fracciones II, numerales 2), 8) y 17), y V; 7, fracciones I, numeral 1, III y VI, numeral 3; 8, fracciones IV, VI y VII; 9, fracciones VII, numerales 1) y 3), y VIII; 12, fracción IV, numerales 1) y 4); 13, fracciones IV y V; 15, fracciones I y III, y 16, fracciones III y IV, de la Ley de Ingresos del Estado de Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.
2. Fracciones I, II y V, de la Sección Décima Primera “Por la Expedición de Certificados, Certificaciones, Legalizaciones, Constancias, Actas y Copias de Documentos” (sic), de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.
3. Artículos 35, fracciones II y XI, y 52, fracción II, incisos a), en la porción normativa “*Si además se solicita historial, se cobrará por cada búsqueda de antecedentes adicionales: Una vez el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización*”, y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Asientos, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.

4. Artículo 40, en la porción normativa “*cada certificación que se expida se pagarán \$70.97 (Setenta pesos 97/100 M.N.)*,” de la Ley de Ingresos del Municipio de Cosío, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.
5. Artículo 56, numerales 1 y 7, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.
6. Artículo 28, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Pabellón de Arteaga, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.
7. Artículos 36, incisos k), l) y m), y 132, numerales 3 y 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.
8. Artículos 42, fracciones IV, V, VIII, X y XVIII, y 43, fracción IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de San José de Gracia, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.
9. Artículo 39, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepezalá, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.
10. Artículos 24, fracciones VII, VIII y IX, y 108, numerales 3, 7, 10 y 16, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.

**b) Cobros injustificados por acceso a la información:**

1. Artículos 14, fracciones II y III, y 15, fracción V, de la Ley de Ingresos del Estado de Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.
2. Fracción XXIV, de la Sección Décima Primera “*Por la expedición de Certificados, Certificaciones, Legalizaciones, Constancias, Actas y Copias de Documentos*”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.
3. Artículo 54, fracción X, incisos A, numeral 2, y D, de la Ley de Ingresos del Municipio de Calvillo, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.
4. Artículo 57, fracción I, numerales 1, inciso b), y 2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.
5. Artículo 28, fracción IX, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Pabellón de Arteaga, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.
6. Artículo 132, segundo párrafo, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.
7. Artículo 108, párrafo segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.

**c) Establecimiento de multas que causan inseguridad jurídica**

1. Artículo 103, fracción XIII, numeral 5, en la porción normativa “insultar y/o”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.
2. Artículo 77, numeral 44, en la porción normativa “insultar y/o”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.

Todos los ordenamientos fueron publicados el viernes 27 de diciembre de 2024 en el Periódico Oficial del de la mencionada entidad federativa.

**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 legalidad.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información pública.
- Principio de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.
- Principio de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora.

**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 Gobierno Constitucional del Estado de Aguascalientes el viernes 27 de diciembre de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del sábado 28 del mismo mes y año, al domingo 26 de enero de 2025. 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)<sup>1</sup>, 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

---

<sup>1</sup> **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; (...)."

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 XI<sup>2</sup>, 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, 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.

---

<sup>2</sup>“ **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 (...).”

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

#### **X. Conceptos de invalidez.**

**PRIMERO.** Los artículos impugnados de las leyes de ingresos Estatal y municipales del Estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2025, enlistados en el inciso a) del apartado III de la presente demanda, establecen cobros por la digitalización de documentos, por la búsqueda de información, así como por la reproducción o almacenamiento de ésta en diversas modalidades; sin embargo, ninguno de ellos atiende a los costos reales del servicio prestado; además de que en un ordenamiento, los montos se encuentran diferenciados sin justificación alguna a pesar de que se trata del mismo servicio.

**Por tanto, las disposiciones 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, así como el derecho a la seguridad jurídica y legalidad, toda vez que:

- ✓ prevén cuotas que no atienden al costo real del servicio prestado por los municipios;
- ✓ en algunos ordenamientos se prevén tarifas diferenciadas sin justificación, pese a que se usan esencialmente los mismos materiales,
- ✓ algunos supuestos normativos no dan claridad respecto de si la cuota prevista por la entrega de copias simples es por cada una de ellas o por expediente o legajo; en un caso ni siquiera se precisa la tarifa a pagar, y en otro, no hay certeza sobre el tipo de servicio que se está cobrando, lo que genera inseguridad jurídica a las personas.

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.<sup>3</sup>

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

---

<sup>3</sup>Sentencia 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.

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 particulares<sup>4</sup>.

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**<sup>5</sup>, 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**

---

<sup>4</sup> 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**”.

<sup>5</sup> 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.**”

**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.**<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup>

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.

---

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> 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.”**

- 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.<sup>8</sup>

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

## **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 Estatal y municipales del estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2025, señaladas en el inciso a) del apartado III del presente escrito, vulneran el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

Como se explica enseguida, se considera que el Congreso local no estableció en las leyes tarifas acorde a las erogaciones que realmente le representa al ente estatal la prestación de los servicios consistentes en la digitalización de documentos, la búsqueda de información y la reproducción de información en diversas modalidades (impresiones, disco compacto, unidad de almacenamiento electrónico o copias simples y certificadas), aunado a que en algunos casos no describió con

---

<sup>8</sup> 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.”**

<sup>9</sup> 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.

suficiente precisión elementos importantes de la contribución –como es la cuota y hecho imponible–.

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

Ley	Artículo impugnado
<p><b>Ley de Ingresos del Estado de Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.</b></p>	<p><b>Artículo 4°.-</b> Por la prestación de los servicios de las Autoridades de la Secretaría General de Gobierno, se causarán y pagarán los derechos correspondientes, aplicando las siguientes tarifas:</p> <p>I. – IV. (...)</p> <p>V. Servicios de la Dirección General de Archivos:</p> <p>1) Servicios del Archivo Histórico del Estado:</p> <p>A) Expedición de copia certificada de documentos, por cada hoja 27</p> <p>B) Expedición de copia simple de documentos, por cada hoja 9</p> <p>C) Digitalización de documentos, con entrega en CD, primera página \$20.00, las subsecuentes \$5.00 por cada una.</p> <p>2) Servicios del Archivo Administrativo:</p> <p>A) Expedición de copia simple de documentos, por cada hoja 9</p> <p>B) Expedición de copia certificada de documentos, por cada hoja 27</p> <p><b>Artículo 5°.-</b> Por los servicios que prestan las oficinas de la Dirección General del Registro Civil, se causarán y pagarán los derechos correspondientes, conforme a las tarifas que se establecen a continuación:</p> <p>I. XIX. (...)</p> <p>XX. Expedición de copia certificada de documentos, por cada hoja 27</p> <p><b>Artículo 6°.-</b> Por los servicios que presta la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado de Aguascalientes, se causarán y pagarán los derechos establecidos en el presente Capítulo, aplicando las siguientes tarifas:</p> <p>I. (...)</p> <p>II. Por los siguientes servicios:</p> <p>1) (...)</p> <p>2) Expedición de copias certificadas de protocolo, por hoja 155</p> <p>3) – 7 (...)</p> <p>8) Expedición de copia certificada de documentos, por cada hoja 27</p> <p>9) - 16) (...)</p> <p>17) Expedición de copia simple de documentos, por cada hoja 9</p> <p>III. – IV. (...)</p> <p>V. Digitalización:</p>

	<p>1) Digitalización, por hoja suelta:  A) Hoja tamaño carta hasta A1 de 1 a 99 hojas, por hoja 7  B) Hoja tamaño carta hasta A1 más de 100 hojas, por hoja 6</p> <p>2) Digitalización de documentos encuadernados:  A) Hoja tamaño Carta u Oficio, por página 3  B) Hoja tamaño A1 hasta A3, por página 5</p> <p>El solicitante deberá presentar el medio magnético donde se deposite la información digitalizada.</p>
	<p><b>Artículo 7°.-</b> Por la prestación de servicios de las autoridades de la Dirección General del Instituto Catastral, del Instituto Registral y Catastral del Estado de Aguascalientes, se causarán y pagarán los derechos correspondientes, aplicando las siguientes tarifas:</p> <p>I. Certificación de Documentos y Registros:  1) Expedición de copia certificada de documentos, por cada hoja 27  (...)</p> <p>III. Expedición de copia simple de documentos, por cada hoja 9  V. (...)</p> <p>VI. Constancias:  1) - 2) (...)</p> <p>3) Búsqueda de datos de información por clave catastral con datos generales del predio, propietario y valores catastrales 200  (...)</p>
	<p><b>Artículo 8°.-</b> Por los servicios y/o autorizaciones prestados a las Personas Físicas o Morales, por las Autoridades de la Secretaría de Finanzas, se causarán y pagarán los derechos correspondientes, aplicando las siguientes tarifas:</p> <p>I. - III. (...)</p> <p>IV. Por cada documento impreso no previsto en este artículo, que contenga datos o información que obre en la Secretaría de Finanzas 150</p> <p>VI. Expedición de copia simple de documentos, por cada hoja 9</p> <p>VII. Expedición de copia certificada de documentos, por cada hoja 27  (...)</p>
	<p><b>Artículo 9°.-</b> Por los servicios prestados por las Autoridades de la Secretaría de Planeación, Participación y Desarrollo del Estado, se causarán y pagarán los derechos correspondientes, aplicando las siguientes tasas y tarifas:</p> <p>I. - VI. (...)</p> <p>VII. Copias de planos y documentos:  1) Expedición de copia simple de documentos, por cada hoja 9  (...)</p> <p>3) Expedición de copia certificada de documentos, por cada hoja 27</p> <p>VIII. Por la entrega de documentos digitales:  1) Por cada plano 90</p>

	<p>2) Por cada página de documento oficial 9</p> <p>3) CD de hasta 700 MB 5</p> <p>4) DVD de hasta 4.7 Gb 26</p> <p>5) USB de hasta 32 Gb 235</p> <p>Artículo 12.- Por el uso o goce y por la prestación de servicios de las Autoridades de la Secretaría de Sustentabilidad, Medio Ambiente y Agua se causarán y pagarán los derechos correspondientes, aplicando las siguientes tarifas:</p> <p>I. - III. (...)</p> <p>IV. Expedición de copias de documentos oficiales de la Secretaría de Sustentabilidad, Medio Ambiente y Agua del Estado:</p> <p>1) Expedición de copia certificada de documentos, por cada hoja 27</p> <p>2) (...)</p> <p>(...)</p> <p>4) Expedición de copia simple de documentos, por cada hoja 9</p> <p>Artículo 13.- Por el uso o goce de bienes y por la prestación de servicios de las Autoridades de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agroempresarial, se causarán y pagarán los derechos correspondientes, de conformidad con las leyes respectivas y aplicando las siguientes tarifas:</p> <p>I. - III. (...)</p> <p>IV. Expedición de copia certificada de documentos, por cada hoja 27</p> <p>V. Expedición de copia simple de documentos, por cada hoja 9</p> <p>Artículo 15.- Por los servicios prestados por las autoridades de la Contraloría del Estado, se causarán y pagarán los derechos correspondientes, aplicando las siguientes tarifas:</p> <p>I. Expedición de copia simple de documentos, por cada hoja 9</p> <p>II.</p> <p>III. Expedición de copia certificada de documentos, por cada hoja 27</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 16.- Por los servicios prestados por las autoridades de La Secretaría de Obras Públicas del Estado, se causarán y pagarán los derechos correspondientes, aplicando las siguientes tarifas:</p> <p>I. - II. (...)</p> <p>III. Expedición de copia certificada de documentos, por cada hoja 27</p> <p>IV. Expedición de copia simple de documentos, por cada hoja 9</p> <p>(...)</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DÉCIMA PRIMERA</b></p> <p style="text-align: center;">Por la Expedición de Certificados, Certificaciones, Legalizaciones, Constancias, Actas y Copias de Documentos</p> <p>I. Certificaciones o constancias sobre documentos actas, datos y anotaciones por legajo de 1 a 10 hojas \$33.00</p> <p>Por cada hoja adicional 6.00</p>

	<p>Más de 100 hojas por hoja adicional 4.00</p> <p>II. Copias certificadas que se expidan de los documentos existentes en el archivo por legajo 1 a 10 hojas 33.00</p> <p>Por cada hoja adicional 6.00</p> <p>Más de 100 hojas por hoja adicional 4.00</p> <p>(...)</p> <p>V. Expedición de copias simples por legajo de hasta 20 hojas 27.00</p> <p>Por hoja adicional 5.00</p>												
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Asientos, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.</b></p>	<p>ARTÍCULO 35.- Por los que se refiere este Capítulo, se efectuará el siguiente cobro: (...)</p> <p>II. Copias certificadas que se expidan de los documentos existentes en el archivo, por cada uno: (...)</p> <p>XI. Copia simple que se expidan de los documentos existentes en el archivo, por cada uno: \$9.00</p>												
	<p>ARTÍCULO 52.- Las personas físicas o jurídicas que requieran de los servicios del Catastro Municipal que en este Capítulo se enumeran, pagarán los derechos correspondientes conforme a la siguiente:</p> <table border="0"> <tr> <td style="text-align: left;"><b>CONCEPTO</b></td> <td style="text-align: right;"><b>TARIFA</b></td> </tr> <tr> <td colspan="2">(...)</td> </tr> <tr> <td colspan="2">II. Certificaciones catastrales:</td> </tr> <tr> <td>a) Certificado de inscripción catastral, por cada predio:</td> <td style="text-align: right;">\$25.00</td> </tr> <tr> <td colspan="2"><i>Si además se solicita historial, se cobrará por cada búsqueda de antecedentes adicionales: Una vez el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización</i></td> </tr> <tr> <td>d) Copia simple, por cada una, una vez el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización</td> <td></td> </tr> </table>	<b>CONCEPTO</b>	<b>TARIFA</b>	(...)		II. Certificaciones catastrales:		a) Certificado de inscripción catastral, por cada predio:	\$25.00	<i>Si además se solicita historial, se cobrará por cada búsqueda de antecedentes adicionales: Una vez el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización</i>		d) Copia simple, por cada una, una vez el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización	
<b>CONCEPTO</b>	<b>TARIFA</b>												
(...)													
II. Certificaciones catastrales:													
a) Certificado de inscripción catastral, por cada predio:	\$25.00												
<i>Si además se solicita historial, se cobrará por cada búsqueda de antecedentes adicionales: Una vez el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización</i>													
d) Copia simple, por cada una, una vez el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización													
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Cosío, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.</b></p>	<p>ARTÍCULO 40.- Por cada certificación que se expida se pagarán \$70.97 (Setenta pesos 97/100 M.N.), la manifestación de predio \$126.56 (Ciento veintiséis pesos 56/100 M.N.), por copia ordinaria del contribuyente se cobrará \$6.03 (Seis pesos 03/100 M.N.) y cada forma de traslado de dominio tendrá un costo de \$36.69 (Treinta y seis pesos 69/100 M.N.).</p>												
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.</b></p>	<p>Artículo 56.- El monto de los derechos a que se refiere este Capítulo, se establecen conforme a las siguientes cuotas:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Núm.</th> <th>Concepto</th> <th>Importe \$</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>Por los costos de los materiales en la reproducción de la información o constancia sobre documentos, actas, datos y anotaciones por legajo de 2 a 20 fojas</td> <td>101.00</td> </tr> <tr> <td></td> <td>a) Por cada foja adicional</td> <td>24.00</td> </tr> <tr> <td></td> <td>(...)</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Núm.	Concepto	Importe \$	1	Por los costos de los materiales en la reproducción de la información o constancia sobre documentos, actas, datos y anotaciones por legajo de 2 a 20 fojas	101.00		a) Por cada foja adicional	24.00		(...)	
Núm.	Concepto	Importe \$											
1	Por los costos de los materiales en la reproducción de la información o constancia sobre documentos, actas, datos y anotaciones por legajo de 2 a 20 fojas	101.00											
	a) Por cada foja adicional	24.00											
	(...)												

	7	Por la búsqueda de documentos y los costos de los materiales en la reproducción de la información (de 1 a 10 hojas)	148.00																		
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Pabellón de Arteaga, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.</b>	<p><b>Artículo 28.-</b> Los derechos a que se refiere este Capítulo, se causarán de acuerdo a lo que establece la siguiente:</p> <p><b>TARIFA</b></p> <p>I. Certificaciones o constancias sobre documentos, actas, datos y anotaciones, por legajo de 1 a 20 fojas: .25 vvuma. (sic) Por cada foja adicional .1 vvuma (sic) (...)</p> <p>III. Copias certificadas que se expidan de los documentos existentes en el archivo, por cada una de ellas: .1 vvuma.</p>																				
<b>Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.</b>	<p><b>ARTÍCULO 36.-</b> Los derechos referidos en este artículo se causarán conforme a lo siguiente:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>TAFIFA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>(...)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>k) Por copia simple del recibo de pago del Impuesto a la Propiedad Raíz</td> <td>\$60.00</td> </tr> <tr> <td>l) Copias simples de documentos catastrales por página.</td> <td>\$20.00</td> </tr> <tr> <td>m) Copias certificadas de documentos catastrales.</td> <td>\$70.00</td> </tr> </tbody> </table> <p><b>ARTÍCULO 132.-</b> Los derechos a que se refiere esta sección se causarán de acuerdo con lo que establece la siguiente:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>TAFIFA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>(...)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>3. Copias certificadas que se expidan de los documentos existentes en el archivo, por cada una de ellas</td> <td>\$56.00</td> </tr> <tr> <td>10. Expedición de copias fotostáticas simples de documentos oficiales, cada uno</td> <td>\$12.00</td> </tr> </tbody> </table>				TAFIFA	(...)		k) Por copia simple del recibo de pago del Impuesto a la Propiedad Raíz	\$60.00	l) Copias simples de documentos catastrales por página.	\$20.00	m) Copias certificadas de documentos catastrales.	\$70.00		TAFIFA	(...)		3. Copias certificadas que se expidan de los documentos existentes en el archivo, por cada una de ellas	\$56.00	10. Expedición de copias fotostáticas simples de documentos oficiales, cada uno	\$12.00
	TAFIFA																				
(...)																					
k) Por copia simple del recibo de pago del Impuesto a la Propiedad Raíz	\$60.00																				
l) Copias simples de documentos catastrales por página.	\$20.00																				
m) Copias certificadas de documentos catastrales.	\$70.00																				
	TAFIFA																				
(...)																					
3. Copias certificadas que se expidan de los documentos existentes en el archivo, por cada una de ellas	\$56.00																				
10. Expedición de copias fotostáticas simples de documentos oficiales, cada uno	\$12.00																				
<b>Ley de Ingresos del Municipio de San José de Gracia, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025</b>	<p><b>ARTÍCULO 42.-</b> Los derechos a que se refiere este Capítulo, se causarán de acuerdo a lo que establece la siguiente:</p> <p><b>TARIFA</b></p> <p>(...)</p> <p>IV. Copias certificadas que se expidan en los documentos existentes en los archivos por legajo de 1 hasta 10 hojas. \$64.00</p>																				

	<p>V. Por cada hoja adicional. \$10.00</p> <p>VIII. Por búsqueda de archivos, por hoja. Tarifa mínima \$50 \$11.00 (...)</p> <p>X. Por información proporcionada en formato digital, por cada disco compacto. \$326.0 (sic.) (...)</p> <p>XVIII. Digitalización de documentos, fotografías, planos y mapas, por imagen. \$ 150.0 (sic)</p> <p><b>Artículo 43.-</b> Por los servicios prestados en el Departamento de Comunicación Social se pagarán de acuerdo a la siguiente tarifa: (...)</p> <p>IX. Escaneo de hoja, por cada hoja \$6.00</p>																																										
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Tepezalá, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.</b></p>	<p><b>Artículo 39.-</b> Los derechos a que se refiere este Capítulo se causarán de acuerdo a lo que establece lo siguiente: (...)</p> <p>III.- Copias certificadas que se expidan de documentos existentes en el Archivo Municipal, por cada una de ellas \$ 99.00 (...)</p>																																										
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 24.-</b> Los derechos referidos en este artículo se causarán conforme a lo siguiente:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">CONCEPTO</th> <th>TARIFA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="2">(...)</td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2">VII. Por búsqueda de documentos catastrales</td> <td>\$195.00</td> </tr> <tr> <td colspan="2">VIII. Copias simples de documentos catastrales, que implique búsqueda de datos, por página</td> <td>\$20.00</td> </tr> <tr> <td colspan="2">IX. Copias certificadas de documentos catastrales, que implique búsqueda de datos, por página</td> <td>\$77.00</td> </tr> </tbody> </table> <p><b>ARTÍCULO 108.-</b> Los derechos a que se refiere este capítulo se causarán de acuerdo con lo que establece la siguiente:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">CONCEPTO</th> <th>TARIFA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="2">(...)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>3.</td> <td>Copias certificadas que se expidan de los documentos existentes del archivo, por cada una de ellas</td> <td>\$32.00</td> </tr> <tr> <td></td> <td>(...)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>7.</td> <td>Por búsqueda de documentos</td> <td>\$77.00</td> </tr> <tr> <td></td> <td>(...)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>10.</td> <td>Por copia simple, que se expida de los documentos existentes del archivo, por cada una de ellas.</td> <td>\$12.00</td> </tr> <tr> <td></td> <td>(...)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>16.</td> <td>Información digitalizada por documento o hoja escaneado</td> <td>\$13.00</td> </tr> </tbody> </table>	CONCEPTO		TARIFA	(...)			VII. Por búsqueda de documentos catastrales		\$195.00	VIII. Copias simples de documentos catastrales, que implique búsqueda de datos, por página		\$20.00	IX. Copias certificadas de documentos catastrales, que implique búsqueda de datos, por página		\$77.00	CONCEPTO		TARIFA	(...)			3.	Copias certificadas que se expidan de los documentos existentes del archivo, por cada una de ellas	\$32.00		(...)		7.	Por búsqueda de documentos	\$77.00		(...)		10.	Por copia simple, que se expida de los documentos existentes del archivo, por cada una de ellas.	\$12.00		(...)		16.	Información digitalizada por documento o hoja escaneado	\$13.00
CONCEPTO		TARIFA																																									
(...)																																											
VII. Por búsqueda de documentos catastrales		\$195.00																																									
VIII. Copias simples de documentos catastrales, que implique búsqueda de datos, por página		\$20.00																																									
IX. Copias certificadas de documentos catastrales, que implique búsqueda de datos, por página		\$77.00																																									
CONCEPTO		TARIFA																																									
(...)																																											
3.	Copias certificadas que se expidan de los documentos existentes del archivo, por cada una de ellas	\$32.00																																									
	(...)																																										
7.	Por búsqueda de documentos	\$77.00																																									
	(...)																																										
10.	Por copia simple, que se expida de los documentos existentes del archivo, por cada una de ellas.	\$12.00																																									
	(...)																																										
16.	Información digitalizada por documento o hoja escaneado	\$13.00																																									

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

- Búsqueda de información;
- Digitalización de documentos;
- Reproducción de información en impresiones, disco compacto, unidad de almacenamiento electrónico, o bien, 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 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, en primer término, se evidenciará la inconstitucionalidad de las normas que establecen cobros por la búsqueda de información o datos, previstos en la Ley Estatal y en los ordenamientos municipales de Asientos, Jesús María, San José de Gracia y Rincón de Romos.

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 y datos**, pues la actividad necesaria para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que involucren 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 datos o 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**<sup>10</sup>, de modo que no puede existir un lucro o ganancia, y sin dejar de

---

<sup>10</sup> 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

observar la regla de que la cuota **debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.**<sup>11</sup>

En la misma línea, tampoco son razonables ni proporcionales los cobros que se establecen en las leyes combatidas 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 tal como están configuradas las leyes de ingresos de los municipios de San José de Gracia y Rincón de Romos permiten que el cobro sea por la información digitalizada, por cada hoja u archivo; con excepción de los cobros previstos en la ley de ingresos Estatal (en una hipótesis), pues las tarifas incluyen el costo de los materiales utilizados, siendo el de disco compacto.

Por otro lado, en relación con las cuotas establecidas por la reproducción de información en disco compacto, unidad de almacenamiento electrónico, o bien, en copias simples y certificadas, este Organismo Nacional advierte que vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones, debido a que **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 al ante estatal la prestación de los servicios públicos. En contraste, las cuotas previstas por impresiones, entrega de copias simples y certificadas **son irrazonables porque el Congreso local no justificó las cuotas en relación con el costo de los materiales utilizados**, como lo son las

---

<sup>11</sup> 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

hojas, tinta o el valor del medio de reproducción empleado, 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**<sup>12</sup>.

En sintonía con lo anterior, 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 de documentos**<sup>13</sup>.

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 premio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite<sup>14</sup>.

Es decir, 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**

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.

**costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes<sup>15</sup>**, 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 –como se explicó en el apartado anterior– 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 10 leyes de ingresos hidrocálidas municipales y Estatal, para el ejercicio fiscal del año 2025, resultan desproporcionadas, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales utilizados para la expedición de impresiones, copias simples ni con el costo que implica certificar un documento o por la entrega de la información en disco compacto u otro medio de reproducción electrónica.

Adicional a las consideraciones expuestas, se estima que algunas de las disposiciones de las leyes de ingresos de los municipios de Aguascalientes, Jesús María, Pabellón de Arteaga y San José de Gracia no 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 y simples, pese a que se trata de los mismos servicios. Dicha situación se advierte debido a que:

- Por legajo de copias certificadas o simples, 1 a 10 o 2 a 20 hojas, se pagarán 27.00 pesos a \$101.00, según corresponda.
- Por más de 100 hojas certificadas por hoja adicional, pagarán 4.00
- Por hoja adicional de \$5.00 a \$24.00 pesos.

Dicho en otras palabras, de la lectura de los preceptos reclamados, se aprecia que **el legislador impone una cantidad a pagar por la emisión de copias simples y certificadas cuyo precio variará de acuerdo con el número de fojas a entregar**, lo cual no resulta razonable ni equitativo, pues se emplean esencialmente los mismos materiales.

---

<sup>15</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 91.

De manera ejemplificativa, se estima que las normas permiten que se hagan cobros diferenciados por idéntico servicio debido a que permite que una persona que solicita el servicio pague más por **una sola copia** simple o certificada, que por la entrega de un expediente que se integre por hasta 10 o 20 hojas, según corresponda. Ello, pues si el documento que solicita no pertenece a un legajo, deberá cubrir la cantidad de \$27.00 pesos hasta \$101.00, según el ordenamiento aplicable, misma cuantía que liquidará otra persona que recibe una copia de expediente integrado por 10 o 20 fojas. Esto equivale a confirmar que las copias simples o certificadas, según corresponda, no tienen en todos los casos el mismo valor.

De tal manera, el monto a pagar cambia según se trate de la expedición de una sola hoja o bien, de un expediente completo; siendo que incluso resulta más oneroso solicitar una sola copia que un legajo entero, situación que carece de justificación.

Dicha circunstancia evidencia la inobservancia del principio de equidad tributaria, dado que las normas impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios de Aguascalientes, Jesús María, Pabellón de Arteaga y San José de Gracia, establecen que el valor de las copias simples o certificadas 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, se reitera, propicia que incluso resulte más costoso pagar por una sola copia de un documento en relación con un expediente entero, aunado a que la norma también prevé un costo diverso por cada hoja adicional, a pesar de que el estándar constitucional exige que el costo por el servicio de cada foja deba ser el mismo.

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 respeta ninguno de los preceptos controvertidos en este concepto de invalidez.

Finalmente, también se advierte que algunas de las leyes de ingresos contienen disposiciones que **generan incertidumbre jurídica** por diversos motivos. Por ejemplo, las contenidas en las leyes de ingresos Estatal y de los municipios de Cosío y San Francisco Romo no especifican si la cuota instaurada es por cada hoja o por la expedición del expediente completo o legajo, tratándose de impresiones o copias certificadas que obren en los archivos de las autoridades municipales, situación que permite la discrecionalidad de la autoridad que aplicará las normas, colocando en situación de desventaja a las personas que soliciten esos servicios, pues no tendrán certeza sobre el costo a enterar.

Por su parte, el artículo 32, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Asientos, para el Ejercicio Fiscal 2025, que pretender establecer un derecho por el servicio de copias certificadas que se expidan de los documentos existentes en el archivo, por cada uno, genera inseguridad jurídica porque no prevé la tarifa aplicable por ese concepto. Esta omisión afecta a las personas peticionarias ya que no podrán conocer cuál será la cuota que deberán cubrir cuando les sea brindado ese servicio, quedando a completa discrecionalidad de la autoridad competente.

Mientras que en la Ley de Ingresos de del Municipio de San José de Gracia, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025 –contrario al caso anterior–, el Congreso de la entidad estableció una doble cuota por la búsqueda de archivos por hoja: primero, indica que la tarifa *mínima* es de \$50 pesos; y posteriormente señala que la cuota será de \$11 pesos. Dado que existen dos montos exigibles para el mismo servicio, se presta a diversas interpretaciones sobre cuál es el aplicable.

En la primera hipótesis, la norma prevé que la cuota mínima es de \$50 pesos, ante lo cual cabría preguntarse cuál es la cuota máxima. No es posible que la segunda tarifa –de \$11 pesos– pueda considerarse como la cuota máxima ya que es evidente que se trata de una cantidad menor al precio previamente mencionado.

Sin embargo, la falta de certeza sobre la tarifa aplicable enfrenta dos problemas: primero, sobre la cuota “mínima” de \$50 pesos, la falta de un parámetro máximo de acotación de la cuota que no se encuentra definida en la Ley, da pie a un amplio espectro de discrecionalidad a cargo de la autoridad aplicadora de la norma; y en segundo lugar, partiendo de la premisa ya explicada en líneas previas de que no es razonable cobrar por la sola búsqueda de información, sumado a la falta de precisión del precepto, puede agravar la inconstitucionalidad advertida, ya que la falta de inteligibilidad de la disposición puede dar pauta a la imposición de una cantidad a

pagar desproporcionada e injustificada, según la interpretación que se dé a la fracción VIII del artículo 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de San José de Gracia.

Finalmente, se estima que el artículo 9 de la Ley de Ingresos del Estado de Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025, no otorgar certidumbre sobre el servicio público que ameritará el pago de un derecho. Esta disposición establece las tarifas por los servicios prestados por las Autoridades de la Secretaría de Planeación, Participación y Desarrollo del Estado. En concreto, la fracción VIII se refiere a “la entrega de documentos digitales”, enlistando cinco diferentes servicios:

- 1) Por cada plano, 90
- 2) Por cada página de documento oficial, 9
- 3) CD de hasta 700 MB, 5
- 4) DVD de hasta 4.7 Gb, 26
- 5) USB de hasta 32 Gb, 235<sup>16</sup>

No obstante, aunque pudiera interpretarse que tal como se enuncia en el párrafo de la fracción VIII del artículo 9 de la Ley, lo que establece esta norma es el cobro del servicio de entrega de *documentos digitales*, a partir del numeral 3) se genera incertidumbre sobre lo que realmente se está obligado a pagar a los sujetos pasivos de la contribución, porque en realidad pareciera que se está estableciendo un cobro por la reproducción de información en los medios de almacenamiento ahí precisados (CD, DVD y USB); mientras que los numerales 1) y 2) sí parecen referir a un costo por la sola digitalización de los documentos ahí señalados.

Es importante señalar que incluso de la lectura y aplicación integral de los preceptos, podría sostenerse que se autoriza a la autoridad competente a imponer los dos montos de forma simultánea, pues si una persona solicita determinada información que le será entregada en CD, DVD o USB, no sólo deberá pagar \$9.00 pesos por “cada página de documentos oficial” digitalizada, sino también el costo del medio de almacenamiento ahí señalado. En otras palabras, no sólo se estaría enterando el costo derivado de la entrega de la información en el indicado dispositivo magnético, sino

---

<sup>16</sup> De conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 1° de la propia Ley, “salvo disposición expresa prevista en la presente Ley de Ingresos, los montos en ella contenidos se entenderán en moneda nacional”; por tanto, los montos referidos se encuentran especificados en pesos mexicanos.

también, un costo por la información ahí almacenada, lo cual se aparta del parámetro de regularidad constitucional.

En todo caso, la anterior es una posible interpretación de la disposición, derivado de la falta de claridad con la que se redactó el precepto que, como se advierte, puede dar lugar a varios entendimientos en cuanto a sus alcances, según lo interpreten sus destinatarios.

De conformidad con lo anterior, es indiscutible que las disposiciones normativas de las leyes de ingresos Estatal y de 9 municipios del estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2025, que establecen tarifas por la búsqueda y digitalización de información, o bien su reproducción en impresiones, disco compacto, unidad de almacenamiento electrónico, así como en copias simples o certificadas, contravienen los principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones; además, en algunos casos vulneran el derecho a la seguridad jurídica y legalidad por resultar imprecisas, 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 precisadas en el inciso b) del apartado III de la presente demanda, establecen cobros por la búsqueda, digitalización, así como su reproducción en impresiones, copias simples y certificadas, en disco compacto, medios electrónicos o digitales que deriven de solicitudes de acceso a la información, en virtud de que no atiende al costo real de los materiales empleados.**

**Por lo tanto, vulnera 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 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 disposiciones contenidas en las leyes de ingresos del Estado y 6 municipios, todas de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2025, que establecen el pago de un derecho por la búsqueda, y reproducción de información en diversas modalidades, transgreden el principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que la cuota prevista no se justifica objetivamente en razón del costo de los materiales empleados para su reproducción en dicha modalidad, por lo que contraviene 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).<sup>17</sup>

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).<sup>18</sup>

Adicionalmente, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan requerir 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).<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> 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.”

<sup>18</sup> Ídem.

<sup>19</sup> Ídem.

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 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).<sup>20</sup>

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

---

<sup>20</sup> *Ídem*.

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 Humanos<sup>21</sup> 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.

---

<sup>21</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

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.<sup>22</sup>

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.<sup>23</sup>

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.

---

<sup>22</sup> *Ídem.*

<sup>23</sup> 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.”

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 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 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.

## **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 las disposiciones precisadas en el inciso b) del apartado III del presente escrito, que contempla una tarifa injustificada por la digitalización, búsqueda y reproducción en diversas modalidades de la información solicitada.

A efecto de demostrar la anterior premisa, se transcriben las disposiciones normativas combatidas:

<b>Ley</b>	<b>Artículo impugnado</b>
<b>Ley de Ingresos del Estado de Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.</b>	Artículo 14.- Por la prestación de servicios a que se refiere el Artículo 74 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, se causarán y pagarán los derechos correspondientes, aplicando las siguientes tarifas: I. (...) II. Certificación de documentos, por cada página 27

	<p>III. Digitalización de documentos, por página 5</p> <p>Artículo 15.- Por los servicios prestados por las autoridades de la Contraloría del Estado, se causarán y pagarán los derechos correspondientes, aplicando las siguientes tarifas: I. - IV. (...) V. Versión pública por información de transparencia, por página 9</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.</b></p>	<p>SECCIÓN DÉCIMA PRIMERA <i>Por la Expedición de Certificados, Certificaciones, Legalizaciones, Constancias, Actas y Copias de Documentos</i> I. - XXIII. (...) XXIV. Para dar cumplimiento al Artículo 74 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, se cobrará de la siguiente manera 1. Medios impresos: a) Copias simples (cada página) 5.00 b) Copias certificadas de actas, datos, acuerdos, anotaciones o cualquier documento expedido por el Municipio por legajo de 1 a 10 hojas 33.00 c) Por cada hoja certificada adicional 6.00 d) Más de 100 hojas certificadas por hoja adicional 4.00 2. Medios electrónicos o digitales: a) Disco compacto (cada uno) 58.00</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Calvillo, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025</b></p>	<p>TÍTULO CUARTO <i>DE LOS PRODUCTOS</i> CAPÍTULO ÚNICO <i>Disposiciones Generales</i> <b>Artículo 54.-</b> Por arrendamiento de los siguientes inmuebles, venta de papelería especial y otras enajenaciones I. - IX. (...) X. Información Municipal de acuerdo a la Ley de la Transparencia <b>A.</b> Impresión de Hojas 2. Tamaño carta color \$25.36 <b>D.</b> Copia en disco compacto \$56.73</p>

**Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.**

**Artículo 57.-** El monto de los derechos a que se refiere esta sección se establece conforme a las siguientes cuotas:

I.- Para dar cumplimiento al artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 75 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, y demás marco normativo aplicable, se cobrará de la siguiente manera:

<b>Núm.</b>	<b>Concepto</b>	<b>Importe \$</b>
<b>1</b>	<b>Medios impresos:</b>	
	b) Por los costos de los materiales en la reproducción de la información a color con costo para solicitudes de transparencia (por página)	34.00
<b>2</b>	<b>Medios electrónicos o digitales:</b>	
	a) Por los costos de los materiales en la reproducción de la información en disco compacto con costo para solicitudes de transparencia (por cada uno) (Municipio de Jesús María)	59.00
	b) Por los costos de los materiales en la reproducción de la información en formato DVD con costo para solicitudes de transparencia (por cada una)	132.00
	c) Por los costos de los materiales en la reproducción de la información en disco compacto con costo para solicitudes de transparencia (por cada uno) (CAPASMJM)	55.00

**Ley de Ingresos del Municipio de Pabellón de Arteaga,**

**Artículo 28.-** Los derechos a que se refiere este Capítulo, se causarán de acuerdo a lo que establece la siguiente:  
**TARIFA**

<p><b>Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.</b></p>	<p>IX. Los costos para obtener información atendiendo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, se estará en las siguientes tarifas:</p> <p>a) Por dispositivo magnético en disco compacto .36 vvuma (sic)</p>				
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 132.</b> Los derechos a que se refiere esta sección se causarán de acuerdo con lo que establece la siguiente:</p> <p>Para dar cumplimiento al artículo 29 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes, la entrega de información pública se cobrará de acuerdo con lo siguiente:</p> <table border="1" data-bbox="537 779 1385 961"> <thead> <tr> <th data-bbox="537 779 964 869">II. Medios electrónicos o digitales con información</th> <th data-bbox="964 779 1385 869">TAFIFA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="537 869 964 961">a) Disco compacto cada uno</td> <td data-bbox="964 869 1385 961">\$36.00</td> </tr> </tbody> </table>	II. Medios electrónicos o digitales con información	TAFIFA	a) Disco compacto cada uno	\$36.00
II. Medios electrónicos o digitales con información	TAFIFA				
a) Disco compacto cada uno	\$36.00				
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 108.-</b> Los derechos a que se refiere este capítulo se causarán de acuerdo con lo que establece la siguiente:</p> <p>(...)</p> <p>Los anteriores precios serán aplicables también a los servicios que presta la Unidad de Transparencia y acceso a la información Pública del Municipio de Rincón de Romos, por concepto de costos de los documentos o materiales utilizados en la reproducción y pago de certificación, con fundamento en el artículo 74 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes.</p>				

En atención a la configuración normativa de las disposiciones impugnadas, tal como se puede vislumbrar, esta Comisión Nacional estima pertinente realizar, de forma preliminar, diversas precisiones en torno a los preceptos controvertidos de los municipios de Calvillo y Rincón de Romos.

En principio, este Organismo Constitucional Autónomo no soslaya que la disposición normativa cuestionada de la Ley de Ingresos del Municipio Calvillo se encuentra inserta en el apartado relativo a productos, es decir, en términos del

propio ordenamiento el Congreso local pretende denominar como producto a la relación que se genera entre el solicitante de acceso a la información pública con las autoridades municipales.

No obstante, a juicio de este Organismo Constitucional Autónomo el hecho de que formalmente disposición normativa en combate sea denominada producto, lo cierto es que materialmente ostenta la naturaleza de un derecho, por lo que debe de observarse los principios que rigen aludidas contribuciones. Además, no debe soslayarse que se trata de tributos que regulan una actuación derivada del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública, por lo que deben de ajustarse y garantizar el principio de gratuidad que rige mencionada prerrogativa fundamental, con independencia de la denominación que le haya dado el Congreso local.

Ahora, respecto del 108, párrafo segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos, se debe tener presente que dicho párrafo se dota de contenido de lo dispuesto en el primer párrafo de dicho artículo, por lo que se desprende que la norma cuestionada contempla tarifas por búsqueda, reproducción en copias simples y certificadas, así como reproducción en CD.

Una vez efectuada la mencionada acotación, es posible sostener que el Congreso local estableció en las normas controvertidas cobros por la:

De lo anterior es posible advertir que el Congreso de Aguascalientes estableció en las normas impugnadas cobros por la:

- Búsqueda
- Digitalización
- Reproducción de información en impresiones, disco compacto, medios digitales, así como en copias simples y certificadas.

A consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dichas cuotas son contrarias al orden constitucional, pues de un ejercicio de contraste entre ella y lo dispuesto por la Ley Fundamental, su contenido normativo **se aleja del principio de gratuidad que rige el ejercicio del derecho de acceso a la información.**

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.

Adicionalmente, es criterio reiterado de ese Alto Tribunal Constitucional que, 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.

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.**<sup>24</sup>

Sobre esa base, son irrazonables los **cobros por la búsqueda de información**, pues su prestación no requiere necesariamente del uso de materiales que generen un gasto para el estado que de alguna forma justifique el monto establecido por el Legislador, en consecuencia, **no puede existir ganancia por la búsqueda de información.**

*Defendemos al Pueblo*

**De igual manera, las cuotas previstas por la digitalización** de la información son irrazonables, pues se actualizan por la mera actividad de digitalización, la cual **no requiere de materiales o insumos para su entrega o reproducción**, pues a pesar de en algunos casos las tarifas incluyen el medio de reproducción, no se advierte que su costo este justificado en el costo de los materiales, en este caso de disco compacto.

---

<sup>24</sup> 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.

En ese sentido, dado que **la digitalización de información no requiere el uso de insumos**, es que se afirma que las cuotas previstas por el Congreso de Aguascalientes no se encuentran justificadas sobre una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, **por lo que se concluye que fueron establecidas de forma arbitraria**, en contravención al derecho de acceso a la información y su principio de gratuidad.<sup>25</sup>

En ese tenor, se sostiene que las normas impugnadas se alejan del estándar constitucional del derecho humano y principio multirreferidos que los rigen, pues los cobros por la información digitalizada son irrazonables.

Por otro lado, respecto de las **cuotas por impresiones, copias simples y certificación, así como reproducción en CD de datos o documentos**, se considera que resultan inconstitucionales debido a que no se encuentran justificadas en razón del costo real de los materiales empleados para su reproducción en esa modalidad.

Ello es así porque en la ley combatida **no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador local para determinar dichas cuotas**, esto es, el precio de las hojas de papel, de la tinta para la reproducción, entre otros, además de que de la revisión del dictamen correspondiente tampoco se encontró razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar la cuota a pagar por la entrega de información solicitada por los habitantes del Estado y los municipio involucrados, esto es, el criterio que sirvió para cuantificar la contribución ni los elementos tomados en cuenta para ello, lo cual resulta necesario para determinar si las tarifas corresponden o no al costo de los materiales empleados por el Estado para realizar tales cobros.

---

<sup>25</sup> 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.

Esto, porque el legislador local tiene la obligación de hacer explícitos los costos y en general la metodología que le permitió arribar a las tarifas por la reproducción de la información en impresiones, copias simples y certificadas, así como reproducción en CD, como pudiera ser, por ejemplo, señalando el valor comercial de las hojas de papel, de la tinta, entre otros, a efecto de que se pueda advertir que dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos<sup>26</sup>.

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 las cuotas establecidas se determinaron de forma arbitraria sin contemplar el costo real de los materiales empleados en la reproducción de la información en esas modalidades, 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 lo tanto, lo procedente es que ese Alto Tribunal declaré la invalidez de las normas impugnadas, ya que no se justifican los cobros para la reproducción de la información pública en las modalidades referidas de los documentos solicitados, o bien, por su búsqueda y digitalización, pues no se ajustan al parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.<sup>27</sup>

Adicionalmente, 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 búsqueda, digitalización de información o de la reproducción en copias simples y certificadas, así como en CD o DVD de datos o documentos, 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 de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

---

<sup>26</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2021, *Óp. Cit.*, párr. 47.

<sup>27</sup> Así lo ha resuelto en diversos precedentes, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 104/2020 y la 93/2020.

En ese sentido, este Organismo Constitucional Autónomo solicita a ese Tribunal Pleno que declare la invalidez de los artículos impugnados de las leyes de Ingresos del Estado y los municipios de Aguascalientes, Calvillo, Jesús María, Pabellón de Arteaga, San Francisco de los Romo y Rincón de Romos, todas de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2025, al ser contrarios al derecho de acceso a la información pública, así como al principio de gratuidad que rige dicho al derecho fundamental multirreferido.

**TERCERO. Los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios de Aguascalientes y Jesús María, del estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2025, establecen que se impondrá una sanción económica a quien *insulte* a inspectores y/o autoridades municipales en el ejercicio de sus funciones públicas.**

**Se estima que la conducta descrita resulta demasiado amplia y ambigua, lo que da pauta a que la autoridad administrativa determine arbitrariamente cuándo se actualiza el supuesto y, por ende, la imposición de una sanción; en consecuencia genera incertidumbre jurídica a las personas destinatarias de las normas.**

A continuación, se expondrán los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que las hipótesis normativas previstas en los artículos 103, fracción XIII, numeral 5, en la porción normativa "*insultar y/o*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes; y 77, numeral 44, en la porción normativa "*insultar y/o*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, ambas del estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2025 son inconstitucionales al establecer conductas prohibidas que son demasiado amplias y ambiguas.

Para sostener lo anterior, se abundará sobre los contenidos de derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad, así como principio de taxatividad aplicable en materia administrativa sancionadora; luego, se contrastarán las normas impugnadas a la luz de dichos estándares.

#### **A. Derecho de seguridad jurídica y legalidad**

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales, por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.<sup>28</sup>..

Por un lado, constriñen a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes y, por otro lado, se dota de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

Ahora bien, como se ha mencionado, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el 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.

Así, 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 disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante y, además, a que los gobernados de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En este sentido, 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 arbitraria de la ley, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

---

<sup>28</sup> *Cfr.* Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

Asimismo, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento, sino también que en todo su actuar se conduzcan de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Constitución Federal. Por lo tanto, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa<sup>29</sup>.

Así, cuando una autoridad –incluso legislativa– carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente. Ahora bien, en el Estado federal mexicano todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución General a las autoridades federales, se entiende reservado a los Estados o a la Ciudad de México, según corresponda.

En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, pueden emitir normas que regulen todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario estarían transgrediendo el orden constitucional al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados sin estar habilitados para ello, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

## **B. Alcances del principio de taxatividad**

Tal como se explicó previamente, el derecho de seguridad jurídica que se consagra los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental garantiza que toda persona se encuentre protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, por lo que constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano.

---

<sup>29</sup> Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: ***FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.*** Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.”

En esa línea, su espectro de protección incluye tanto la debida aplicación de las normas por la autoridad competente, así como la obligación de establecer preceptos claros y precisos que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y con el objetivo de que los gobernados tenga plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En estrecha relación con ese derecho, se encuentra el principio de legalidad, el cual adquiere una importancia significativa en el ámbito penal, pues constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en el cual se impide que los poderes Ejecutivo y Judicial configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona<sup>30</sup>.

No obstante, si bien es cierto que el principio en comento consagrado en el artículo 14, párrafo tercero, de la Norma Fundamental, prevé un mandato en materia penal que ordena a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar disposiciones por simple analogía o mayoría de razón, también lo es que no se limita a ello, sino también es extensivo al creador de la norma, en el entendido de que el legislador debe emitir normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.<sup>31</sup>

A la luz de lo anterior es que la doctrina jurisprudencial ha identificado que el principio de legalidad posee como núcleo duro básicamente dos principios: el de reserva de ley y el de tipicidad (o taxatividad). En términos generales, el primero, se traduce en que determinadas materias, o ciertos desarrollos jurídicos deben estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento; mientras que el segundo se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.<sup>32</sup>

---

30 Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 25 de mayo de 2006, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, p. 31.

31 Tesis Aislada 1ª. CXCII/2011, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, pág. 1094, del rubro "**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO SUS POSIBLES DESTINATARIOS.**"

32 Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, p. 31.

Toda vez que en el presente concepto de invalidez se alega que la norma combatida transgrede el principio de taxatividad, a continuación, se expondrá su contenido de manera más amplia, lo cual nos resultará de utilidad para sostener la inconstitucionalidad de los preceptos combatidos.

Recapitulando, del artículo 14 constitucional deriva el principio de taxatividad o tipicidad, que se define como la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación y configuración de la ley penal. En otras palabras, se refiere a que la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

En este sentido, el mandato de “taxatividad” exige que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.<sup>33</sup>

Por ende, el principio supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma. En ese orden, **los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen**,<sup>34</sup> pues para determinar la tipicidad de una conducta, el legislador debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto o unívoco en la labor de tipificación de la ley.

Es decir, la exigencia de racionalidad lingüística, conocida como principio de taxatividad, constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de Derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: **la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del Derecho.**

En suma, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, que se garantiza con la observancia del mandato de taxatividad, que supone la exigencia de que el grado

---

<sup>33</sup>*Ibidem.*

<sup>34</sup> Sentencia del amparo en revisión 448/2010, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 13 de julio de 2011, pág. 32.

de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.<sup>35</sup>

Acorde con lo desarrollado en líneas previas, es claro que, para la plena efectividad del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, **las autoridades legislativas están obligadas a establecer leyes que brinden certeza a los gobernados**, pues de otro modo no existirían las bases normativas para limitar el actuar de las autoridades y defender los derechos humanos reconocidos por el orden constitucional.

En este punto es importante aclarar que como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa; sin embargo, lo cierto es que sí obliga al creador de la norma a que los textos legales que contienen normas penales describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.<sup>36</sup>

Hasta aquí se ha explicado el contenido y alcances del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, como máxima constitucional que se desprende del artículo 14 de la Ley Suprema. No obstante, dada la naturaleza de las normas objeto de impugnación, es menester destacar que las implicaciones del principio de taxatividad no se limitan o acotan al ámbito penal pues, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal Constitucional, **los principios aplicables en materia penal también resultan aplicables en materia de derecho administrativo sancionador**, pues tanto el derecho penal como el administrativo sancionador **resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado**, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

---

<sup>35</sup> Cfr. Tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2014, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, julio de 2014, pág. 131, del rubro ***“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS”***.

<sup>36</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 24/2016 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 30, mayo de 2016, pág. 802, del rubro ***“TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE”***.

Lo anterior, toda vez que las sanciones administrativas guardan una similitud fundamental con las sanciones penales, pues como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico.<sup>37</sup>

En ese orden de ideas, el Tribunal Pleno ha sustentado que en la interpretación constitucional de los principios aplicables al derecho administrativo sancionador puede válidamente acudir a los principios sustantivos que rigen la materia penal, dada la similitud y unidad de la potestad punitiva del Estado, debido a que la aplicación de sanciones, tanto en el plano administrativo como en el penal, constituyen reacciones frente a lo antijurídico; es decir, en uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena.<sup>38</sup>

Particularmente, ese Alto Tribunal ha sostenido que los principios de exacta aplicación de la ley y tipicidad o taxatividad rigen en materia penal y en el derecho administrativo sancionador, pues como se ha apuntado, constituyen el derecho fundamental para todo gobernado garantizado por el artículo 14 constitucional, que constriñe a la autoridad legislativa a describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, ya que es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado.<sup>39</sup>

Por lo tanto, aquellas disposiciones penales o administrativas sancionadoras que contengan una imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica, contravienen el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

---

<sup>37</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, pág. 1565, del rubro ***“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.”***

<sup>38</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, pp. 26 y 27.

<sup>39</sup> Véase la tesis P. IX/95, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo I, mayo de 1995, pág. 82, del rubro ***“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA”***; así como la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *Óp. Cit.*, p. 33.

### C. Inconstitucionalidad de los artículos controvertidos

Una vez que se han señalado los alcances del derecho de seguridad jurídica, así como de los principios de legalidad y de taxatividad en materia administrativa sancionadora, ahora corresponde analizar los supuestos normativos precisados en el apartado III, incisos c), del presente escrito.

Se reitera que el principio de taxatividad, aplicado en la materia administrativa sancionadora, obliga al legislador a establecer conductas que serán motivo de una infracción, con la suficiente claridad, a fin de evitar que la autoridad competente decida arbitrariamente cuándo o en qué momento se estaría actualizando la conducta prohibida.

Contrario a lo anterior, las hipótesis normativas que se someten a escrutinio ante ese Tribunal Constitucional, previstas en los artículos 103, fracción XIII, numeral 5, en la porción normativa “insultar y/o”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes; y 77, numeral 44, en la porción normativa “insultar y/o”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, ambas del estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2025, no cumplen con el principio de taxatividad, por lo que dejan en un estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados.

Para demostrar lo anterior resulta permitente transcribir el contenido de los preceptos en combate:

Ley	Multas por insultos a autoridades				
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.</b>	<b>ARTÍCULO 103.</b> Las multas que se impongan a los contribuyentes conforme a los ordenamientos legales aplicables, se regirán conforme a las siguientes disposiciones: I. - XII. (...) <b>XIII.</b> Las multas que se impongan los contribuyentes por infracciones a la legislación urbana se cuantificarán de conformidad con lo siguiente: <table border="1" data-bbox="539 1730 1373 1862"><thead><tr><th data-bbox="539 1730 1182 1782">INFRACCIÓN</th><th data-bbox="1182 1730 1373 1862">MONTO A PAGAR EN UMA</th></tr></thead><tbody><tr><td data-bbox="539 1782 1182 1862"></td><td data-bbox="1182 1782 1373 1862"></td></tr></tbody></table>	INFRACCIÓN	MONTO A PAGAR EN UMA		
INFRACCIÓN	MONTO A PAGAR EN UMA				

	1. -4. (...)	(...)
	5. Por <i>insultar y/o</i> amenazar a los inspectores o autoridades municipales, en el ejercicio de sus funciones públicas.	100 a 150
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2025.</b>	<b>Artículo 77.-</b> Las multas que se impongan a los contribuyentes por infracciones a la legislación urbana se cuantificarán de conformidad con lo siguiente:	
	<b>Núm.</b>	<b>INFRACCIÓN</b>
	(...)	(...)
	<b>44</b>	Por <i>insultar y/o</i> amenazar a los inspectores o autoridades municipales, en el ejercicio de sus funciones públicas
		<b>UMA</b>
		(...)
		100 a 150

Al respecto, este Organismo Nacional considera que las conductas sancionadas no son lo suficientemente inteligibles para que las y los gobernados conozcan con claridad cuándo actualizarán los supuestos jurídicos, sino que se dejan un amplio margen de apreciación en favor de la autoridad aplicadora, quien estará habilitada para determinar si son o no acreedores a las referidas sanciones de manera arbitraria.

Lo anterior, porque las normas permiten un margen de aplicación muy amplio e injustificado el cual autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto u expresión de ideas sea susceptible de una sanción administrativa, siempre y cuando sea calificada como un “*insulto*”.

Es decir, los preceptos controvertidos sancionan conductas, palabras e incluso expresiones que pudieran considerarse como un “*insulto*” para las y los inspectores o autoridades municipales que se encuentren en el ejercicio de sus funciones públicas; de igual modo, se advierte que este tipo de disposiciones busca prevenir y, en su caso, sancionar a nivel administrativo, aquellas expresiones que atenten contra el decoro de las autoridades, lo cual corresponde al aspecto subjetivo o ético del derecho al honor, esto es, el sentimiento íntimo de la persona que se exterioriza por la afirmación que hace de su propia dignidad.

Sin embargo, se estima que las hipótesis normativas descritas por la legislatura local son demasiado amplias, en tanto reconocen un amplio margen de discrecionalidad

a la autoridad correspondiente para calificar o validar en qué casos se estaría actualizando la conducta infractora, lo que pone en un estado de incertidumbre a las y los gobernados, porque no sabrán en qué casos serán sancionados administrativamente.

A juicio de esta Comisión, el vocablo empleado por la legislatura local es demasiado amplio y ambiguo que impide conocer con claridad cuáles serán los supuestos que efectivamente serán sancionados, pues el hecho de que se haya descrito como infracción el realizar insultos a los inspectores y/o autoridades municipales, pues implica un sinnúmero de supuestos que podrían actualizar la conducta; no obstante, la calificación de si constituye o no una conducta ilícita corresponderá única y exclusivamente a quien reciba la conducta.

Ciertamente, para que se determine si algún acto, palabra o gesto constituye o no un insulto, es necesario que se lleve a cabo **un juicio subjetivo de ese hecho**, en el que se tomará en consideración tanto el propósito o intenciones del emisor, como del receptor, en el sentido de cómo entiende el mensaje o el acto, así como cuestiones propias de la relación social entre los intervinientes y del contexto que se genera al momento de que se está desarrollando la conducta.

En ese sentido, se evidencia que la descripción realizada por el Congreso es demasiado amplia, **pues corresponderá a la autoridad competente determinar, conforme a su arbitrio y bajo un amplio margen de apreciación si la conducta deberá ser sancionada o no**, dejando en estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados.

Es importante destacar que las conductas objeto de sanción pueden actualizarse de múltiples formas, ya sea, a través de expresiones, actitudes o gestos, que pueden tener diversos significados dependiendo de la connotación que le dé la persona receptora y emisora.

Así, quien las realiza, puede o no tener la intención de causar alguna afectación al honor o imagen de la persona receptora, de ahí que se estime que dependen de un juicio o valor estrictamente subjetivo, pues serán terceras personas quienes determinen su sentido conforme a sus propias apreciaciones, pudiendo o no considerarlas ofensivas.

Resulta pertinente tener en cuenta que la comunicación, ya sea mediante las expresiones verbales o a través de gestos o actitudes, que pudieran ser calificadas como insultos guardan estrecha relación con la inferencia que, en su caso, realice el receptor de la expresión lingüística o de la conducta.

Con base a lo antes expuesto, es evidente que las normas impugnadas son insuficientes para limitar razonablemente el conjunto de conductas que pueden actualizar esa infracción administrativa y amerite la imposición de una sanción, pues el enunciado normativo es abierto al grado de que, en cada caso, la autoridad es quien podrá calificar, según su arbitrio, las palabras, expresiones, actitudes, gesticulaciones o hechos que actualizan un insulto, con la única referencia a la comprensión social y contextual de lo que constituye como tal y, por consiguiente, merecedoras de una sanción administrativa, lo que sin duda genera incertidumbre y confusión en los destinatarios de las normas.

Dado que la conducta antijurídica descrita puede cometerse en contra de inspectores o autoridades municipales, es pertinente resaltar que esa Suprema Corte de Justicia ha considerado que, tratándose de servidores públicos, se tiene un “plus de protección constitucional de la libertad de expresión”. Esto se debe a motivos estrictamente ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades y, de ahí, que esta persona deba demostrar un mayor grado de tolerancia.<sup>40</sup>

Por consideraciones similares a las ya expuestas, ese Tribunal Constitucional, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 70/2019, 62/2023, 76/2023 y sus acumuladas 80/2023 y 83/2023, 104/2023 y su acumulada 105/2023, 106/2023, 131/2023, 135/2023, entre otras, ha determinado que la redacción de aquellos preceptos que sancionan el proferir insultos o agresiones verbales resultan en un amplio margen de apreciación para las autoridades para determinar, de manera discrecional, qué tipo de ofensa, insultos, agresiones verbales o falta de respeto encuadraría en dicho supuesto jurídico para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

De ahí que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostenga que las normas en combate, lejos de brindar seguridad jurídica, generan incertidumbre para

---

<sup>40</sup> Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 93/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 29 de octubre de 2020, pág. 35.

los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad sobre el acreditamiento de la conducta prohibida no responderá a criterios objetivos, sino a un ámbito estrictamente personal, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada individuo, atendiendo a su propia estimación, de manera que, si para alguna persona una expresión o acto pudiera ser una falta, para otra no representaría afectación alguna.

Por lo expuesto, se solicita a ese Alto Tribunal que declare la invalidez de los artículos 103, fracción XIII, numeral 5, en la porción normativa “insultar y/o”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes; y 77, numeral 44, en la porción normativa “insultar y/o”, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, del estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2025, por generar incertidumbre jurídica.

#### **XI. Cuestiones relativas a los efectos.**

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que, de ser declaradas inválidas, 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 Aguascalientes 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. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo dos).

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 designado como delegado 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.



AHC