

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 15 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 diversas disposiciones de 8 leyes de ingresos municipales del estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal 2025, expedidas mediante diversos decretos publicados el 16 de diciembre de 2024, en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.

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

Designo como 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.	4
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.....	6
X.	Concepto de invalidez.....	6
	PRIMERO.....	6
	A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información y del principio de gratuidad.....	7
	B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados	13
	SEGUNDO.....	21
	A. Naturaleza de los derechos por servicios y principio que los rigen.....	22
	B. Inconstitucionalidad de la norma controvertida.....	24
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	28
	ANEXOS	28

CNDH
M É X I C O

Defendemos al Pueblo

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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

B. Gobernador del Estado del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

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

a) Cobros injustificados por acceso a la información:

1. Artículo 31, fracciones III y IV, y párrafo tercero, de la Ley de Ingresos del Municipio de Angangueo, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2025.
2. Artículo 31, fracciones III y IV, y párrafo segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Charo, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2025.
3. Artículo 31, fracciones III y IV, y párrafo tercero, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chinicuila, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2025.
4. Artículo 31, fracciones III y IV, y párrafo tercero, de la Ley de Ingresos del Municipio de Churintzio, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2025.
5. Artículo 33, fracciones III y IV, y párrafo tercero, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuitzeo, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2025.
6. Artículo 65, fracciones III y IV, y párrafo tercero, de la Ley de Ingresos del Municipio de Múgica, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2025.
7. Artículo 29, fracciones III y IV, y párrafo tercero, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2025.

b) Cobro por copias certificadas:

1. Artículo 29, fracción I, en la porción normativa “o copias certificadas, por cada página” de la Ley de Ingresos del Municipio de Erongarícuaro, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2025.

Dichos ordenamientos fueron publicados el 16 de diciembre de 2024 en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

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

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

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

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

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

siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo el día 16 de diciembre de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 17 de diciembre de dicho año, al miércoles 15 de enero de la presente anualidad. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Humanos.

IX. Introducción.

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

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

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

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

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

X. Concepto de invalidez.

PRIMERO. Los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los Municipios de Angangueo, Charo, Chinicuila, Churintzio, Cuitzeo, Múgica y San Lucas, todos

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 (...).”

del estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal 2025, precisadas en el inciso a) del apartado III de la presente demanda, establecen cuotas injustificadas y excesivas por la reproducción de información pública en disco CD o DVD y por digitalización de documentos.

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

En este primer concepto de invalidez se argumenta que los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los Municipios de **Angangueo, Charo, Chinicuila, Churintzio, Cuitzeo, Múgica y San Lucas, todos del estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal 2025**, señalados en el inciso a), del apartado III del presente escrito de demanda, transgreden el derecho humano de acceso a la información y el principio de gratuidad que rige a dicha prerrogativa fundamental.

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

Luego, se expondrán los argumentos por los cuales se estima que las normas combatidas, al establecer el pago de un derecho por la reproducción de información de los documentos solicitados en CD o DVD y por su digitalización, se traduce en una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que las cuotas previstas no se justifican mediante bases objetivas, dado que el costo de los materiales empleados no guarda una relación congruente con la tarifa establecida.

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

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).³

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).⁴

Adicionalmente, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa; lo que a su vez, implica una obligación a cargo del Estado de no obstaculizar ni impedir su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otra parte, de establecer los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).⁵

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).⁶

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:

³ 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."

⁴ Ídem.

⁵ Ídem.

⁶ Ídem.

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

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

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

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁷ 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.

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

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

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.⁸

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.⁹

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

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

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

⁸ *Ídem.*

⁹ 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.”

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 desarrollan los motivos por los que se estima que devienen inconstitucionales los preceptos controvertidos, los cuales contemplan una tarifa injustificada por la reproducción de información pública en determinadas modalidades.

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

Ley	Artículo								
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Angangueo, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2025.</p>	<p>ARTÍCULO 31. Los documentos solicitados de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, se pagarán conforme a lo siguiente:</p> <table border="1" data-bbox="565 940 1349 1188"> <thead> <tr> <th>CONCEPTO</th> <th>CUOTA O</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. a II. (...)</td> <td>(...)</td> </tr> <tr> <td>III. Información digitalizada que se entregue en dispositivo magnético, por cada hoja digitalizada.</td> <td>\$1.00</td> </tr> <tr> <td>IV. Información digitalizada en disco CD o DVD.</td> <td>\$22.00</td> </tr> </tbody> </table> <p>(...) Cuando el solicitante proporcione cualquier dispositivo magnético, sólo pagará el costo de los derechos de la información digitalizada. (...)</p>	CONCEPTO	CUOTA O	I. a II. (...)	(...)	III. Información digitalizada que se entregue en dispositivo magnético, por cada hoja digitalizada.	\$1.00	IV. Información digitalizada en disco CD o DVD.	\$22.00
CONCEPTO	CUOTA O								
I. a II. (...)	(...)								
III. Información digitalizada que se entregue en dispositivo magnético, por cada hoja digitalizada.	\$1.00								
IV. Información digitalizada en disco CD o DVD.	\$22.00								
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Charo, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2025.</p>	<p>ARTÍCULO 31. Los documentos solicitados de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, se pagarán conforme a lo siguiente:</p> <table border="1" data-bbox="565 1535 1349 1782"> <thead> <tr> <th>CONCEPTO</th> <th>CUOTA O</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. a II. (...)</td> <td>(...)</td> </tr> <tr> <td>III. Información digitalizada que se entregue en dispositivo magnético, por cada hoja digitalizada.</td> <td>\$1.00</td> </tr> <tr> <td>IV. Información digitalizada en disco CD o DVD.</td> <td>\$22.00</td> </tr> </tbody> </table> <p>Quando el solicitante proporcione cualquier dispositivo magnético, sólo pagará el costo de los derechos de la información digitalizada.</p>	CONCEPTO	CUOTA O	I. a II. (...)	(...)	III. Información digitalizada que se entregue en dispositivo magnético, por cada hoja digitalizada.	\$1.00	IV. Información digitalizada en disco CD o DVD.	\$22.00
CONCEPTO	CUOTA O								
I. a II. (...)	(...)								
III. Información digitalizada que se entregue en dispositivo magnético, por cada hoja digitalizada.	\$1.00								
IV. Información digitalizada en disco CD o DVD.	\$22.00								

Ley de Ingresos del Municipio de Chinicuilá, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2025.

ARTÍCULO 31. Los documentos solicitados de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, se pagarán conforme a lo siguiente:

CONCEPTO	CUOTA O
I. a II. (...)	(...)
III. Información digitalizada que se entregue en dispositivo magnético, por cada hoja digitalizada.	\$1.00
IV. Información digitalizada en disco CD o DVD.	\$22.00

(...)

Cuando el solicitante proporcione cualquier dispositivo magnético, sólo pagará el costo de los derechos de la información digitalizada.

(...)

Ley de Ingresos del Municipio de Churintzio, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2025.

ARTÍCULO 31. Los documentos solicitados de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, se pagarán conforme a lo siguiente:

CONCEPTO	CUOTA O
I. a II. (...)	(...)
III. Información digitalizada que se entregue en dispositivo magnético, por cada hoja digitalizada.	\$1.00
IV. Información digitalizada en disco CD o DVD.	\$22.00

(...)

Cuando el solicitante proporcione cualquier dispositivo magnético, sólo pagará el costo de los derechos de la información digitalizada.

(...)

Ley de Ingresos del Municipio de Cuitzeo, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2025.

ARTÍCULO 33. Los documentos solicitados de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, se pagarán conforme a lo siguiente:

CONCEPTO	CUOTA O
I. a II. (...)	(...)
III. Información digitalizada que se entregue en dispositivo magnético, por cada hoja digitalizada.	\$1.00
IV. Información digitalizada en disco CD o DVD.	\$22.00

(...)

	<p>Cuando el solicitante proporcione cualquier dispositivo magnético, sólo pagará el costo de los derechos de la información digitalizada. (...)</p>								
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Múgica, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2025.</p>	<p>ARTÍCULO 65. Los documentos solicitados de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, se pagarán conforme a lo siguiente:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>CONCEPTO</th> <th>CUOTA O</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. a II. (...)</td> <td>(...)</td> </tr> <tr> <td>III. Información digitalizada que se entregue en dispositivo magnético, por cada hoja digitalizada.</td> <td>\$1.00</td> </tr> <tr> <td>IV. Información digitalizada en disco CD o DVD.</td> <td>\$22.00</td> </tr> </tbody> </table> <p>(...)</p> <p>Cuando el solicitante proporcione cualquier dispositivo magnético, sólo pagará el costo de los derechos de la información digitalizada. (...)</p>	CONCEPTO	CUOTA O	I. a II. (...)	(...)	III. Información digitalizada que se entregue en dispositivo magnético, por cada hoja digitalizada.	\$1.00	IV. Información digitalizada en disco CD o DVD.	\$22.00
CONCEPTO	CUOTA O								
I. a II. (...)	(...)								
III. Información digitalizada que se entregue en dispositivo magnético, por cada hoja digitalizada.	\$1.00								
IV. Información digitalizada en disco CD o DVD.	\$22.00								
<p>Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2025.</p>	<p>ARTÍCULO 29. Los documentos solicitados de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, se pagarán conforme a lo siguiente:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>CONCEPTO</th> <th>CUOTA O</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. a II. (...)</td> <td>(...)</td> </tr> <tr> <td>III. Información digitalizada que se entregue en dispositivo magnético, por cada hoja digitalizada.</td> <td>\$1.00</td> </tr> <tr> <td>IV. Información digitalizada en disco CD o DVD.</td> <td>\$22.00</td> </tr> </tbody> </table> <p>(...)</p> <p>Cuando el solicitante proporcione cualquier dispositivo magnético, sólo pagará el costo de los derechos de la información digitalizada. (...).</p>	CONCEPTO	CUOTA O	I. a II. (...)	(...)	III. Información digitalizada que se entregue en dispositivo magnético, por cada hoja digitalizada.	\$1.00	IV. Información digitalizada en disco CD o DVD.	\$22.00
CONCEPTO	CUOTA O								
I. a II. (...)	(...)								
III. Información digitalizada que se entregue en dispositivo magnético, por cada hoja digitalizada.	\$1.00								
IV. Información digitalizada en disco CD o DVD.	\$22.00								

Defendemos al Pueblo

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

Ello, porque, como se explicó previamente, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, impera

el principio de gratuidad, conforme al cual **únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso y el de su certificación; así, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información.**

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

Lo anterior se debe a que las erogaciones en materia de transparencia únicamente pueden responder a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que lleguen a utilizarse; en tales términos, el Congreso michoacano al prever costos por la digitalización de la información o su reproducción no los justificó, vulnerando ese derecho humano, porque las cuotas no se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales empleados y de sus costos.¹⁰

De la simple lectura de las disposiciones controvertidas pueden hacerse las siguientes anotaciones:

- Las fracciones “III” de todos los artículos impugnados coinciden en prever expresamente un cobro por concepto de digitalización de documentos, con independencia del dispositivo magnético en el que se entregue, incluso precisa que la tarifa es en razón de cada hoja digitalizada. En síntesis, **se grava la actividad de “digitalizar” la información.**

¹⁰ 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.

- Por su parte, la fracción IV de los preceptos en combate pareciera que establecen un cobro por la entrega de información en disco CD y DVD. Entonces, lo que el legislador pretende cobrar **es el medio de almacenamiento a través del cual se entrega la información.**
- Finalmente, dada la configuración normativa del tercer párrafo de los diversos cuestionados (salvo en la Ley de Ingresos del Municipio de Charo, en la cual es el segundo párrafo), se colige que **la actividad que se grava es la mera digitalización de la información**, pues dicho pago se realizará incluso si las personas solicitantes proporcionan cualquier dispositivo magnético, electrónico.

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

En cuanto al primer punto, referente a la **digitalización de documentos**, se estima que es inconstitucional puesto lo que en realidad se está cobrando a través de esta cantidad, **es el servicio que presta la autoridad de registrar datos en forma digital**, lo cual contraviene el principio de gratuidad que rige en el ejercicio del derecho de acceso a la información previsto en el artículo 6º constitucional¹¹.

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

Conclusión que se revela en el contenido normativo del párrafo tercero de cada una de las normas controvertidas (salvo en la Ley de Ingresos del Municipio de Charo, en la cual es el segundo párrafo), pues expresamente el Congreso michoacano previó

¹¹ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 18/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 5 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, pp. 62 y 63.

que cuando la persona solicitante “proporcione cualquier dispositivo magnético, sólo pagará el costo de los derechos de la información digitalizada”.

Hipótesis que es contraria al criterio reiterado por ese Máximo Tribunal Constitucional, el cual refiere que en los supuestos en que las y los solicitantes proporcionen el dispositivo magnético, electrónico o mecanismo necesario para reproducir la información **la entrega será sin costo alguno**.

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

Por su parte, respecto a **la entrega de información digitalizada en disco CD o DVD**, el legislador estableció que se pagará un monto de \$22.00 pesos mexicanos, cuota que resulta desproporcionada y excesiva, pues esos medios de almacenamiento no tienen ese valor en el mercado, por tanto, el municipio no pudo erogar esa cantidad, *ergo*, tampoco se justifica la tarifa indicada en dicho precepto. Máxime que el legislador tampoco razonó o explicó la metodología que empleó para llegar a esa cuota.

Asimismo, de la lectura y aplicación integral de los preceptos, es dable sostener que se autoriza a la autoridad competente a imponer los dos montos de forma simultánea, pues si una persona, en ejercicio de su derecho de acceso a la información, solicita determinada información que le será entregada en CD, no sólo deberá pagar \$22.00 pesos, sino también el monto equivalente por cada hoja digitalizada que es de \$1.00 peso. En otras palabras, no sólo estaría enterando el costo derivado de la entrega de la información en el indicado dispositivo magnético, sino también, un costo por la información ahí almacenada, lo cual se aparta del parámetro de regularidad constitucional.

En ese orden de ideas, es evidente que el Congreso local no observó el principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, según el cual, tal como lo ha interpretado ese Alto Tribunal, obliga al legislador a que -en la determinación de las cuotas- ofrezca una **motivación reforzada** en la que explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos.

Ello se debe a que las normas combatidas se encuentran relacionadas con servicios prestados por la reproducción de información solicitada en ejercicio del derecho de acceso a la información, lo que significa que, para su análisis, el parámetro de regularidad aplicable se ciñe al ya mencionado principio de gratuidad, según el cual los costos de reproducción, envío o certificación deben respaldarse en una base objetiva y razonable. De ahí que, al prever la tarifa o cuota, el legislador tenía la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción.¹²

Contrario a lo anterior, **en las leyes de ingresos de los municipios de Angangueo, Charo, Chinicuila, Churintzio, Cuitzeo, Múgica y San Lucas, todas del estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal 2025, no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al Congreso michoacano para determinar dichas cuotas;** en otras palabras, la legislatura no atendió a la obligación constitucional de hacer explícitos los costos y, en general, la metodología que le permitió arribar a las tarifas por la reproducción de la información, como pudiera ser el señalamiento del valor comercial de cada CD o DVD, 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 costos¹³.

Además, 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 las y los habitantes de los municipios involucrados en CD o DVD, 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 la tarifa corresponde o no al costo del material empleado por el Estado.

Lo expuesto nos permite inferir, conforme al criterio de ese Alto Tribunal, que si no existe razonamiento que justifique el cobro por la reproducción de información con una base objetiva, ello sólo puede significar que la **cuota establecida se determinó de forma arbitraria** sin contemplar el costo real de los materiales empleados en la

¹² 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.

¹³ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 23 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 47.

reproducción de la información, por lo que es inconcuso que las normas combatidas transgreden el principio de gratuidad de acceso a la información pública contenido en el artículo 6° de la Constitución Federal.

A lo previamente explicado debe agregarse 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.¹⁴

En esa virtud, los materiales que adquieran los municipios para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información pública deben hacerse en las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras. Además, la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.¹⁵

Se insiste, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, cuando se trata del ejercicio del derecho de acceso a la información debe imperar 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, consecuentemente, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la entrega de la información.

En ese tenor, recaía en la legislatura local la carga de demostrar que el cobro que estableció en **las leyes de ingresos de los municipios de Angangueo, Charo, Chinicuila, Churintzio, Cuitzeo, Múgica y San Lucas, todos del estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal 2025**, por la entrega de información en CD o DVD atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información, la

¹⁴ *Ibidem*, p. 63.

¹⁵ *Ídem*.

gratuidad en la entrega de información es un imperativo general,¹⁶ que todos los sujetos obligados en términos de las leyes de transparencia deben observar.

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

En conclusión, el Congreso local estableció cuotas que, a juicio de esta Comisión Nacional, no se encuentran justificadas en razón del costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información solicitada, por lo tanto, se solicita que ese Alto Tribunal declare la invalidez de los artículos combatidos de las leyes de ingresos de los municipios de **Angangueo, Charo, Chinicuilá, Churintzio, Cuitzeo, Múgica y San Lucas, todos del estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal 2025**, al ser contrarios al derecho de acceso a la información pública, así como al principio de gratuidad que rige aludido derecho fundamental.

SEGUNDO. El artículo 29, fracción I, en la porción normativa impugnada, de la Ley de Ingresos del Municipio de Erongarícuaro, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2025, establece el cobro por la expedición de copias certificadas; sin embargo, se considera que el monto previsto no atiende a los costos reales del servicio prestado, erogados por la autoridad respectiva, por lo que resulta contrario al principio de proporcionalidad en las contribuciones reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En este segundo concepto de invalidez se argumentará que el precepto tildado de inconstitucional transgrede el principio de proporcionalidad en las contribuciones, toda vez que prevé una cuota que no atiende al costo real del servicio prestado por la autoridad municipal respectiva.

¹⁶ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 27.

Para sostener lo anterior, en primer término, se explicará brevemente la naturaleza de las contribuciones denominadas “derechos” y los principios que los rigen, para finalmente analizar la disposición impugnada a fin de demostrar que es contraria al parámetro de regularidad constitucional.

A. Naturaleza de los derechos por servicios y principio 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.¹⁷

¹⁷Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005, en sesión del 27 de octubre de 2005.

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

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

En otras palabras, los *derechos* son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares¹⁸.

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**¹⁹, puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros.

¹⁸ 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**”.

¹⁹ Tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, pág. 41, rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.**”

Si como ya se explicó, en materia fiscal se entiende por “derechos” a aquellas contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado como **precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo** y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten, entonces el principio de proporcionalidad implica que la determinación de las cuotas correspondientes por ese concepto ha de tener en **cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.**²⁰

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.²¹

En conclusión, para analizar la proporcionalidad de una disposición normativa que establece un derecho, **debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago**, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.²²

B. Inconstitucionalidad de la norma controvertida

Tal como se adelantó, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el artículo 29, fracción I, en la porción normativa impugnada, de la Ley de ingresos del Municipio de Erongarícuaro, Michoacán, para el ejercicio fiscal 2025,

²⁰ *Ídem.*

²¹ 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.**”

²² 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.

vulnera el principio de proporcionalidad en las contribuciones reconocido en el parámetro de regularidad constitucional vigente.

Lo anterior, pues el Congreso local no estableció en la norma una cuota acorde a las erogaciones que realmente le representa al ente estatal la prestación del servicio consistente en la expedición de copias certificadas a cargo de las distintas autoridades municipales.

Para mayor precisión, a continuación se transcribe el precepto impugnado:

“Artículo 29. Por expedición de certificados o copias de documentos, se causarán y pagarán derechos conforme a la siguiente:

CONCEPTO

I. *Certificados o copias certificadas, por cada página.*

II. *- XX. (...)*”

TARIFA

\$42.12

Del texto transcrito, se advierte que el Congreso local estableció la tarifa de \$42.12 pesos mexicanos, por la emisión de certificado o copias certificadas, por cada página.

Conforme al parámetro de regularidad constitucional previamente expuesto, esta Comisión Nacional accionante considera que la disposición normativa controvertida establece una contribución que se enmarca en la categoría de **derechos por servicios**, es decir, que le corresponde una contraprestación por el mismo, ello significa que para la determinación de la cuota por ese concepto ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado su ejecución o prestación, por lo cual, la cuota que se establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

Teniendo en cuenta lo anterior, la cuota prevista en la norma es desproporcionada, pues no es acorde al costo que le generó a la autoridad municipal la prestación de ese servicio público.

En otras palabras, este Organismo Nacional advierte que se vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones, pues **la tarifa no guarda relación directa con los gastos que representa la prestación del servicio de expedición de copias certificadas en el Municipio de Erongarícuaro.**

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, la cuota prevista por la entrega de copias certificadas es **irrazonable porque el Congreso local no justificó la cuota prevista en relación con el costo de los materiales utilizados**, como lo son las hojas y tinta, conforme a su valor comercial.

Específicamente, 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**²³.

Así, 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**²⁴.

²³ 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.

²⁴ 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.

Siguiendo lo resuelto por ese Alto Tribunal, si el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el citado servicio; entonces, suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite²⁵.

De acuerdo con todo lo previamente expuesto, las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**²⁶, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse **de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos**.

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

Bajo esa línea argumentativa, la cuota prevista en el precepto impugnado de la Ley de Ingresos del Municipio de Erongarícuaro, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2025, resulta desproporcionada, pues no guarda una relación razonable con el costo de los materiales utilizados para la expedición de copias certificadas.

En síntesis, para que las cuotas sean constitucionalmente válidas es imperioso que atiendan **al principio de proporcionalidad** en las contribuciones, por lo que el Estado no debe lucrar con las tarifas y garantizar que estas atiendan exclusivamente al costo erogado por la autoridad para la prestación de ese servicio.

Finalmente, esta Comisión Nacional advierte que la norma genera incertidumbre jurídica respecto del cobro por "*Certificados*", porque no especifica a qué tipo de certificados refiere y por tanto, se aplicará la cuota, situación que permite la discrecionalidad de la autoridad que la aplicará, colocando en situación de desventaja a las personas que soliciten este servicio, pues no tendrán certeza.

²⁵ Sentencia la acción de inconstitucionalidad 15/2019, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, *Óp. Cit.*, párr. 94.

²⁶ *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 91.

De conformidad con lo anterior, es indiscutible que la disposición normativa impugnada establece una tarifa por la expedición de copias certificadas que contraviene el principio de proporcionalidad en las contribuciones, por lo cual es procedente que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y la expulse del sistema jurídico de esa entidad federativa.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

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

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

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).
2. Copia simple del medio oficial en el que consta la publicación de las normas impugnadas. (Anexo dos).
3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

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

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

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia 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.



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

AHC