

**PODER JUDICIAL**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**SENTENCIA** dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 74/2023.

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2023**  
**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Vo. Bo.

Sr. Ministro

**PONENTE:**

**MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

Cotejó:

**SECRETARIO:**

**HÉCTOR HIDALGO VICTORIA PÉREZ.**

**ÍNDICE TEMÁTICO**

**Promovente:** Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**Norma impugnada:** Se impugna el artículo 19, fracción XXII, párrafo segundo, inciso a), de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca, reformado y adicionado mediante el decreto 771 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad, el siete de febrero de dos mil veintitrés. Ello, al considerar que dicha disposición resulta contraria al derecho de acceso a la información pública y el principio de proporcionalidad tributaria.

	<b>APARTADO</b>	<b>CRITERIO Y DECISIÓN</b>	<b>PÁGINA</b>
I.	<b>COMPETENCIA.</b>	El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	<b>11</b>
II.	<b>PRECISIÓN DE LA LITIS.</b>	Se precisan los preceptos que serán materia de análisis.	<b>11-12</b>
III.	<b>OPORTUNIDAD.</b>	La demanda es oportuna.	<b>12-13</b>
IV.	<b>LEGITIMACIÓN.</b>	La demanda fue presentada por parte legitimada.	<b>13-14</b>
IV.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.</b>	No se hicieron valer y el Tribunal Pleno no advierte ninguna de oficio.	<b>14-15</b>
VI.	<b>ESTUDIO DE FONDO.</b>	Se declara la invalidez de la disposición impugnada.	<b>15-27</b>
VII.	<b>EFFECTOS.</b>	Se precisan los efectos de la sentencia.	<b>27-29</b>
VIII.	<b>RESOLUTIVOS</b>	<p><b>PRIMERO.</b> Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> Se declara la invalidez del artículo 19, fracción XXII, párrafos segundo e inciso a) y último, de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca, reformado y adicionado mediante el DECRETO NÚM. 771, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de febrero de dos mil veintitrés, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta decisión.</p> <p><b>TERCERO.</b> Se declara la invalidez, por extensión, del artículo 19, fracción XXII, párrafo primero, en su porción normativa 'previo pago que se realice en términos de esta Ley; salvo aquellos que sean solicitados por la autoridad competente', de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca, reformado mediante el DECRETO NÚM. 771, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de febrero de dos mil veintitrés, en los términos del apartado VII de esta determinación.</p> <p><b>CUARTO.</b> Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Oaxaca y conforme a los efectos precisados en el apartado VII de esta ejecutoria.</p> <p><b>QUINTO.</b> Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	<b>29-30</b>

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2023

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS

Vo. Bo.

Sr. Ministro

PONENTE:

MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN

Cotejó:

SECRETARIO:

HÉCTOR HIDALGO VICTORIA PÉREZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **siete de septiembre de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad **74/2023**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del **artículo 19, fracción XXII, párrafo segundo, inciso a), de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca**, modificada mediante Decreto número 771, publicado el siete de febrero de dos mil veintitrés, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de esa entidad federativa.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

- 1 **Presentación del escrito inicial.** El **nueve de marzo de dos mil veintitrés**, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó acción de inconstitucionalidad<sup>1</sup>, en la que señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Oaxaca.
- 2 **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la Comisión Nacional accionante expuso un único concepto de invalidez, consistente en:
  - I. **Violación del derecho de acceso a la información.** Sostiene que el **artículo 19, fracción XXII, párrafo segundo, inciso a), de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca**, prevé una tarifa injustificada y desproporcional por los servicios que presta la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, relativos a la expedición de copias certificadas de documentos que obren en sus archivos y expedientes, cuando sean solicitados por el público en general.
  - II. Advierte que la disposición normativa impugnada vulnera el derecho de acceso a la información, así como los principios de gratuidad que rige dicho derecho y de proporcionalidad tributaria, reconocidos en los artículos 6, apartado A, fracción III y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
  - III. Para sustentar dicha afirmación alega que la cuota fijada no atiende al costo real del servicio prestado por la Auditoría Superior local, en otras palabras, no es acorde con las erogaciones que realmente le representan al Estado dicha función.
  - IV. El precepto controvertido regula la tarifa por el servicio que otorga la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca por concepto de expedición de copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos y expedientes, cuando deriven tanto de solicitudes de acceso a la información pública como de aquellas que no sean en ejercicio de aludida prerrogativa fundamental.
  - V. Lo anterior, porque de la literalidad del último párrafo de la fracción XXII del artículo 19 de la Ley impugnada se vislumbra que expresamente el Congreso local instauró un supuesto relativo a las solicitudes de acceso a la información pública que se presenten ante la Auditoría Superior de Fiscalización de la entidad.
  - VI. En ese contexto y sin soslayar el diseño normativo de la fracción XXII del artículo 19 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca, el cual prevé un supuesto relacionado con las solicitudes de acceso a la información pública, la Comisión Nacional considera que toda la fracción XXII del precepto en combate incide en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, pues se trata de una hipótesis de entrega de información de carácter público que se encuentra en posesión de la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca.

<sup>1</sup> Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad **74/2023**, fojas 1 a 13.

- VII. Manifiesta que la disposición sujeta a examen debe ser analizada bajo los estándares nacionales e internacionales que rigen el derecho de acceso a la información ya que, sin lugar a duda, el alcance del precepto impugnado impacta en la mencionada prerrogativa fundamental.
- VIII. Para iniciar con los argumentos que revelan la inconstitucionalidad de la disposición normativa impugnada respecto a su incompatibilidad con el derecho de acceso a la información y el principio de gratuidad que lo rige, es trascendental recordar que el precepto en combate prevé que, por la expedición de copias certificadas, por cada hoja, las personas solicitantes deberán cubrir la cantidad de 0.25 de unidad de medida y actualización.
- IX. Esto quiere decir que, las y los solicitantes de copias certificadas de documentos obrantes en los expedientes y archivos de la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca deberán satisfacer la cantidad de **\$25.93 (veinticinco pesos con noventa y tres centavos 93/100 M.N.)** por cada hoja.
- X. Así, 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 la disposición normativa impugnada, se puede advertir un distanciamiento del principio de gratuidad que rige el ejercicio de este derecho.
- XI. 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; cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está grabando la información.
- XII. 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 del envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.
- XIII. 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 del Estado de Oaxaca al prever costos por la reproducción de la información que no se encuentran justificados, vulnera 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.
- XIV. El inciso a), del párrafo segundo de la fracción XXII del artículo 19 impugnado prevé un monto a pagar por la reproducción de la información pública en copias certificadas, por cada hoja, una cantidad **\$25.93 (veinticinco pesos con noventa y tres centavos 93/100 M.N.)**, misma que se considera excesiva pues no atiende al costo real de los materiales empleados para tal fin, como las hojas de papel o la tinta.
- XV. El Congreso local no observó el principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, mediante el cual, tal como lo ha interpretado este Alto Tribunal, se obliga al órgano legislador a que -en la determinación de las cuotas- se 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.
- XVI. Ello se debe a que la norma combatida se encuentra relacionada 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 Congreso local tenía la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción.
- XVII. Contrario a lo anterior, **en el precepto controvertido no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al Congreso del Estado de Oaxaca para determinar dicha cuota**; en otras palabras, no atendió a la obligación constitucional de hacer explícitos los costos y, en general, la metodología que le permitió arribar a la tarifa por la reproducción de la información, como pudiera ser, por ejemplo, señalando el valor comercial de las hojas de papel, de la tinta para la reproducción de las copias, entre otros, a efecto de que se pueda advertir que dicha cuota se fijó de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

- XVIII. Conforme al criterio de este Alto Tribunal, si no existe razonamiento que justifique el cobro por la reproducción de información con una base objetiva, ello solo puede significar que la **cuota establecida se determinó de forma arbitraria** sin contemplar el costo real de los materiales empleados en la reproducción de la información por lo que es inconcuso que la norma combatida potencialmente transgrede el derecho de acceso a la información pública contenido en el artículo 6 de la Constitución Federal, en su vertiente de gratuidad.
- XIX. En resumen, recaía en la legislatura local la carga de demostrar que el cobro previsto en el artículo 19, fracción XXII, párrafo segundo, inciso a), de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca, por la certificación de la información pública atiende únicamente a la modalidad de reproducción solicitada, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.
- XX. Bajo la argumentación expuesta es que la comisión accionante exhibe un primer vicio de inconstitucionalidad en que incurre la disposición normativa reclamada, relativo a su incompatibilidad con el derecho de acceso a la información pública y el principio de gratuidad que lo rige, ello, porque no se justificó el cobro por la certificación de la información pública solicitada.
- XXI. **Violación del principio de proporcionalidad tributaria.** Como se adelantó previamente, la disposición normativa impugnada establece una cuota de 0.25 de unidad de medida y actualización, por la expedición de copias certificadas, por cada foja útil, de documentos que obren en los archivos y/o expedientes de la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, equivalente a \$25.93 (veinticinco pesos con noventa y tres centavos 93/100 M.N.).
- XXII. La disposición normativa controvertida se enmarca en la categoría de derechos por servicios, es decir le corresponde contraprestaciones por los mismos, por lo tanto, para la determinación de la cuota por concepto de derechos de servicios deberá tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión, por ende, el monto que establezca deberá ser fijo e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.
- XXIII. Al tratarse de derechos por la expedición de copias certificadas de documentos que obren en la Auditoría Superior de Fiscalización local, el pago correspondiente implica para la autoridad la concreta obligación de que la tarifa que establezca, entre otras cosas, sea acorde o proporcional al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.
- XXIV. De ahí que no es justificable ni proporcional la tarifa establecida **por la expedición de copias certificadas de documentos**, pues si bien es cierto que el servicio que se proporciona no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, la relación entablada entre las partes que 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.**
- XXV. En consecuencia, la cuota, por reproducción y entrega de documentos, **debe ser acorde con el costo del servicio prestado e igual para los solicitantes**, 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 a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.**
- XXVI. Destaca que ese Alto Tribunal Constitucional al resolver diversos medios de control de constitucionalidad ha determinado, reiteradamente, vincular al Congreso del Estado de Oaxaca para que en el futuro se abstenga de establecer derechos por la reproducción de documentos derivados tanto de solicitudes de acceso a la información como de las que no derivan del ejercicio de dicho derecho fundamental, en términos de lo resuelto en distintos fallos constitucionales, lo cual, como se ha hecho patente en el presente escrito, no ha sido cumplido por la legislatura estatal.
- 3 **Admisión y trámite.** El dieciséis de marzo de dos mil veintitrés la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente y turnarlo al Ministro **Alberto Pérez Dayán** para su instrucción.<sup>2</sup> La acción de inconstitucionalidad fue admitida el doce de abril de dos mil veintitrés y el Ministro instructor ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca para que rindieran sus respectivos informes.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Cuaderno de acción de inconstitucionalidad 74/2023, foja 19.

<sup>3</sup> Cuaderno de acción de inconstitucionalidad 74/2023, fojas 22 a 26.

- 4 **Informe del Poder Legislativo de Oaxaca.** El Poder Legislativo local manifestó, mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial de esta Suprema Corte el **quince de mayo de dos mil veintitrés**<sup>4</sup>, lo siguiente:
- Es cierta la expedición del Decreto 771 de siete de febrero de dos mil veintitrés. **No es cierto** que con la reforma al **artículo 19, fracción XXII, de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca** se vulnere el acceso a la información pública, el principio de gratuidad y el principio de proporcionalidad tributaria.
  - Niega categóricamente que los artículos 1, 6 y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se vulnere con dicha reforma, toda vez que la parte actora carece de argumentos ya que la reforma impugnada de ninguna manera obstaculiza el acceso a la información, incluida la gratuidad de la información pública.
  - Pretende justificar la norma impugnada, en la erogación que el Estado hace al expedir copias certificadas de dicha información, la cual, se relaciona con el **artículo 31, fracción IV**, constitucional que establece la obligación de los mexicanos de contribuir con los gastos públicos, así de la Federación como de los Estados.
  - Sostiene que la reforma al **artículo 19, fracción XXII, párrafo segundo, inciso a), de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca** no está relacionada con la imposición de limitantes al derecho de acceso a la información, sino con las atribuciones del Estado para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de egresos que se ha autorizado.
  - Argumenta que si bien el precepto impugnado establece un pago de derechos derivado de la expedición de copias certificadas por un equivalente al 0.25 de la unidad de medida y actualización por la emisión de cada hoja certificada, ello no contraviene el artículo 6 constitucional.
  - Destaca que la reforma realizada únicamente hace referencia al cobro por copia certificada, no así de copias simples, búsqueda o algún otro medio de entrega, siendo que el monto establecido en el precepto legal que se pretende invalidar únicamente representa el 0.41% (cero punto cuarenta y uno por ciento) del salario mínimo mensual vigente por lo que se encuentra debidamente justificado y se ciñe al principio de proporcionalidad.
  - Refiere que la Ley General de Transparencia y de Acceso a la Información Pública, en su artículo 17 permite el cobro por los costos de los materiales utilizados en la reproducción, envío y certificación de documentos, sin que ello sea un obstáculo para el ejercicio del derecho de acceso a la información.
- 5 **Informe del Poder Ejecutivo de Oaxaca.** El Poder Ejecutivo local manifestó, mediante escrito presentado el **veintitrés de mayo de dos mil veintitrés**<sup>5</sup>, por medio del Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca que **sí** promulgó y publicó en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el decreto **771 el siete de febrero de dos mil veintitrés**.
- 6 Además, sostuvo que las alegaciones realizadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carecen de respaldo jurídico, a saber:
- a. Derecho al acceso a la información pública.**
- Considera infundados los conceptos de invalidez vertidos por la accionante, ya que únicamente puede ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.
  - La porción normativa impugnada determina que solamente se establecerán cuotas por lo que respecta a las copias certificadas y no por la emisión de copias simples, por lo que, de facto, garantiza el acceso a la información al gobernado.
  - Argumenta que resulta infundado alegar una vulneración al derecho constitucional de acceso a la información, ya que las copias simples cumplen la función mandatada constitucionalmente de acceso a la información, sin que sea necesaria la emisión de una copia certificada para alcanzar la satisfacción de dicho derecho fundamental.
  - La copia certificada como una de las modalidades de entrega de la información solicitada establece un costo por la expedición de la misma, no implica que el acceso a la información se encuentra condicionado o eventualmente transgredido, esto porque el derecho de acceso a la información pública, se ve colmado cuando la autoridad pone al alcance de la persona la información que le fue solicitada ya sea por medios electrónicos, o dando acceso al lugar en donde se encuentra lo requerido e incluso se prevé la emisión de copias tanto simple como certificadas.

<sup>4</sup> Cuaderno de acción de inconstitucionalidad **74/2023**, fojas 77 a 267.

<sup>5</sup> Cuaderno de acción de inconstitucionalidad **74/2023**, fojas 270 a 291.

**b. Principio de gratuidad en el acceso a la información.**

- En la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se reconoció que el principio de gratuidad tiene como objetivo evitar la discriminación al procurar que todas las personas puedan acceder a la misma sin importar su condición económica.
- Confirmando que no se puede cobrar la búsqueda de la información, pues el principio de gratuidad exime su cobro, pero en cambio sí se puede cobrar lo relativo a los costos de los materiales, del envío y de la certificación de los documentos.
- El Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca al aprobar el decreto número 771, así como su promulgación y publicación por parte del Poder Ejecutivo el Estado de Oaxaca no transgredió el principio de gratuidad.

**c. Principio de proporcionalidad tributaria.**

- Sostiene que el cobro por la expedición de copias certificadas no resulta en una carga excedente para el contribuyente, puesto que el precepto legal que se pretende invalidar únicamente representa el 0.41 por ciento del salario mínimo mensual vigente, por lo que a su parecer se encuentra debidamente justificado.

- 7 **Alegatos.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>6</sup> y el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca formularon alegatos mediante escritos presentados el veinte de junio de dos mil veintitrés.
- 8 **Cierre de la instrucción.** El veintisiete de junio de dos mil veintitrés, el Ministro instructor dictó acuerdo<sup>7</sup> en el que ordenó cerrar la instrucción del asunto para llevar a cabo su estudio y elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

**I. COMPETENCIA.**

- 9 Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 19, fracción XXII, párrafo segundo, inciso a), de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca, por considerar que vulnera el derecho de acceso a la información pública y el principio de proporcionalidad tributaria.

**II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.**

- 10 De la lectura del escrito de demanda se desprende que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el artículo 19, fracción XXII, segundo párrafo, inciso a), de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el siete de febrero de dos mil veintitrés.
- 11 La norma impugnada establece lo siguiente:

**"Artículo 19.** Para el cumplimiento del objeto establecido en los artículos 59 fracciones XXII y XXIII, y 65 BIS de la Constitución Local en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública de las entidades fiscalizables y su gestión financiera, la Auditoría Superior tendrá las atribuciones siguientes:

I. a XXI. [...]

**XXII.** La Auditoría Superior, podrá expedir certificaciones de los documentos que obren en sus archivos y expedientes, que no exijan reserva y, conforme a lo dispuesto en materia de protección de datos personales, así como, atendiendo a los principios de estricta reserva y confidencialidad, previo pago que se realice en términos de esta Ley; salvo aquellos que sean solicitados por la autoridad competente, conforme a las disposiciones legales aplicables.

Para tal efecto, se considerarán las siguientes cuotas:

a) Por copias certificadas, 0.25 de la Unidad de Medida Actualizada, por hoja.

En el caso de las solicitudes de información recibidas a través de la Unidad de Transparencia, su tramitación se realizará conforme a los procedimientos de la ley de la materia, considerando las cuotas señaladas en el presente artículo. [...]"

<sup>6</sup> Cuaderno de acción de inconstitucionalidad 74/2023, fojas 323 a 329.

<sup>7</sup> Cuaderno de acción de inconstitucionalidad 74/2023, fojas 315 a 322.

12 En ese entendido, la litis del presente asunto consiste en el estudio de la norma y tema siguiente:

<p><b>ÚNICO</b></p> <p><b>COBRO POR LA EXPEDICIÓN DE CERTIFICACIONES</b></p>	<p>Determinar si el artículo 19, fracción XXII, párrafo segundo, inciso a), de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca, resulta contrario al derecho de acceso a la información y el principio de proporcionalidad tributaria.</p>
--	---

**III. OPORTUNIDAD.**

13 Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

14 En este caso la acción es oportuna.

15 La norma impugnada fue publicada el martes siete de febrero de dos mil veintitrés, de tal suerte que el plazo de impugnación transcurrió desde el miércoles ocho de febrero al jueves nueve de marzo de dos mil veintitrés. Así, toda vez que la acción de inconstitucionalidad fue presentada ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el nueve de marzo de dos mil veintitrés, se estima que su promoción es oportuna.

**IV. LEGITIMACIÓN.**

16 La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada, toda vez que de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.

17 Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59 de la Ley Reglamentaria, establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

18 En el caso, el escrito inicial fue suscrito por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de dicha Comisión Nacional, lo que acreditó con copia de la comunicación emitida por la Presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el siete de noviembre de dos mil diecinueve, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo en el periodo de dos mil diecinueve a dos mil veinticuatro.

19 De lo expuesto se desprende que dicha funcionaria ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su Reglamento Interno; y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con la fracción XI del propio numeral 15 la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

20 Además, en el caso se combate un precepto de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el siete de febrero de dos mil veintitrés, el cual establece una tarifa por la expedición de certificaciones; disposición que estima violatoria del derecho de acceso a la información y proporcionalidad tributaria. Consecuentemente, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el referido artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, procede reconocerle la legitimación activa en este asunto.

**V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.**

21 El Poder Ejecutivo demandado, en su informe, manifestó que en la especie se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, ya que de los conceptos de invalidez no se advierte que la accionante se duela o aduzca alguna violación directa de los preceptos constitucionales. Esto es, que no se demuestra la violación que alude a los principios de acceso a la información y proporcionalidad tributaria.

- 22 Dicho argumento debe desestimarse en tanto que su análisis involucra el estudio de fondo del asunto, como se desarrollará en el siguiente apartado. En consecuencia, cobra aplicación la jurisprudencia P./J. 36/2004, de rubro y texto: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE**".<sup>8</sup>
- 23 Luego, al no haberse hecho valer alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento diverso al analizado, ni advertirse de oficio alguna por este Alto Tribunal, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados.

#### VI. ESTUDIO DE FONDO.

- 24 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta, fundamentalmente, que la disposición impugnada contraviene el derecho de acceso a la información pública y el principio de proporcionalidad tributaria, pues en ella se establece el cobro de 0.25 (cero punto veinticinco) de unidad de medida y actualización por cada hoja certificada de documentos que obren en archivos y expedientes de la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca; sin embargo, estima que esa cuota no atiende a los costos que representa para el Estado la certificación de documentos, en tanto que no implica un gasto por la utilización de materiales u otros insumos.
- 25 Asimismo, considera que el derecho por expedición de copias certificadas no resulta acorde ni proporcional al costo de los servicios prestados. Agrega, que si bien es cierto que el servicio que se proporciona no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, ello, de forma alguna puede llegar al extremo de que exista un lucro o ganancia para el Estado, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.
- 26 Para dar contestación a los anteriores argumentos, es preciso señalar que este Tribunal Pleno ha establecido que la constitucionalidad de un derecho fiscal, como el que aquí se analiza, puede analizarse a la luz del principio de gratuidad, previsto en el artículo 6o. constitucional, siempre que la contribución se relacione con el derecho de acceso a la información; sin embargo, cuando el cobro impugnado no incide en ese derecho, el estudio debe emprenderse con base en los principios constitucionales que rigen la materia tributaria.
- 27 En este caso, la disposición impugnada ostenta una dualidad, pues, por una parte, la tarifa de 0.25 (cero punto veinticinco) de unidad de medida de actualización, por cada hoja certificada, se encuentra prevista para la expedición de **cualquier certificación** que se lleve a cabo respecto de documentos que obren en los archivos o expediente de la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, salvo aquellos que sean solicitados por la autoridad competente. En otras palabras, dicha tarifa se encuentra prevista, de forma genérica, para la certificación de cualquier documento que sea solicitada a dicha auditoría, siempre que la solicitud no provenga de una autoridad.
- 28 Por otra parte, la norma también **incide en el derecho de acceso a la información**, pues, en términos del inciso a) de la fracción XXII, el cobro de los derechos relacionados con la expedición de copias certificadas también resulta aplicable tratándose "**de las solicitudes de información recibidas a través de la Unidad de Transparencia**", supuesto en el cual se realizará el trámite correspondiente "considerando las cuotas señaladas", lo cual, en la especie, corresponde a 0.25 (cero punto veinticinco) de unidad de medida de actualización, por cada hoja certificada.
- 29 Así, toda vez que de conformidad con el artículo 45 de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las unidades de transparencia tienen, entre otras funciones, recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes de acceso a la información, así como fomentar la transparencia y accesibilidad, resulta evidente que la norma en comento guarda relación con el acceso a la información pública.
- 30 Dada la ambivalencia antes manifestada, el análisis de mérito se llevará a cabo de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional que rige el derecho de acceso a la información, así como también aquel que corresponde al principio de proporcionalidad tributaria.

#### V.1 Violación del derecho de acceso a la información.

<sup>8</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XIX, Junio de 2004, Página: 865, Registro: 181395.

- 31 Sobre los principios y directrices que rigen el derecho de acceso a la información, y en específico el de gratuidad, este Alto Tribunal al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad,<sup>9</sup> ha analizado el contenido del artículo 6, fracción III, constitucional,<sup>10</sup> precisando que representa un principio fundamental para alcanzar el derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues su finalidad es que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información.
- 32 En tales precedentes, en relación con el principio de gratuidad, se determinó que de la interpretación de la fracción III del apartado A del artículo 6 de la Constitución Federal, en relación con el numeral 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se desprende la obligación categórica que tiene el Estado Mexicano de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública.
- 33 El **núcleo esencial** del derecho de acceso a información y la gratuidad que debe prevalecer en su ejercicio, se ubicó en los aspectos siguientes:
- “El derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).

<sup>9</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad **5/2017**. Ponente: José Fernando Franco González Salas, 28 de noviembre de 2017. Unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán obligado por la mayoría y Presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 78 Bis-5 de la Ley de Hacienda para el Estado de Sinaloa.

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad **13/2018 y su acumulada 25/2018**. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 6 de diciembre de 2018. Unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado “Copia fotostática simple por cada lado impreso”.

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad **10/2019**. Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 21 de noviembre de 2019. Unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez de diversas disposiciones de Leyes de Ingresos de Municipios de Puebla.

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad **15/2019**. Ponente: Javier Laynez Potisek, 30 de septiembre de 2019. Unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo por la validez del artículo 51, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, relativo a la expedición de copias certificadas y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, relativo al estudio de fondo, en su tema I, denominado “ACCESO A LA INFORMACIÓN”, consistente en declarar la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Ingresos del Estado de Aguascalientes y de algunos de sus Municipios.

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad **4/2021**. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 30 de septiembre de 2021. Unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del párrafo cuarenta y nueve, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio consistente en declarar la invalidez de diversos preceptos de leyes de ingresos de Municipios de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2021.

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad **51/2021**. Ponente: Luis María Aguilar Morales, 4 de octubre de 2021. Unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 98, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2021.

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad **77/2021**. Ponente: Luis María Aguilar Morales, 18 de noviembre de 2021. Unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su apartado B, denominado “Cobros por la búsqueda y reproducción de información”.

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad **97/2021**. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa, 18 de noviembre de 2021. Unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández separándose de sus párrafos ochenta y nueve y noventa y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al análisis de la norma que establece cobros por la reproducción de información pública en copias simples, copias certificadas y discos compactos (CD).

<sup>10</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

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

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

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

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

- A través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce a los artículos 6o. y 73 de la Constitución Federal, el Constituyente buscó definir los alcances y directrices de los principios que rigen en la materia, como el de gratuidad y máxima publicidad. Así, el cuatro de mayo de dos mil quince, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la que el Constituyente plasmó diversos principios que rigen el derecho que tutela, entre los que destaca el de gratuidad en el acceso a la información pública.
  - El principio de gratuidad es fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues tiene como finalidad que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información, así, **se precisó que sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas, conforme a la normatividad aplicable.** El principio de gratuidad quedó plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
  - El texto constitucional es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública es categórica, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto tenga que llevar a cabo el sujeto obligado, lo cual resultaría en una contravención al artículo 6o. constitucional, en tanto únicamente puede ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción.
  - Del marco normativo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Federal, expedida con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-S, del propio ordenamiento fundamental, se desprende que no puede cobrarse la búsqueda de información, pues el principio de gratuidad exime su cobro; no obstante, **lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, los de envío y la certificación de documentos.**
  - La referida Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública prevé que en la determinación de las cuotas **se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información;** asimismo, dispone que las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que la ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso las cuotas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.
  - Además, es criterio de este Alto Tribunal **que las cuotas de los derechos deben guardar una congruencia razonable con el costo de los servicios prestados por el Estado, sin que tenga posibilidad de lucrar con dicha cuota, la cual debe ser igual para los que reciben el mismo servicio.**<sup>11</sup>
  - En ese sentido, debe analizarse **si las cuotas respectivas se fijaron con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y sus costos,** pues 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, la misma debe ser entregada sin costo”.
- 34 De conformidad con lo anterior, resulta claro que la obligación demostrar que el cobro que se establece por la entrega de información en determinado medio atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, recae en el legislador. De lo contrario, no se cumpliría con el imperativo general de gratuidad. Esto implica que el legislador debe explicar la metodología utilizada para establecer las tarifas respectivas, pues solo así se podrá analizar su constitucionalidad.

<sup>11</sup> Sirven de apoyo las jurisprudencias siguientes:

“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.” Jurisprudencia P./J. 3/98, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, Enero de 1998, página 54, registro digital 196933.

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.” Jurisprudencia P./J. 2/98, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, Enero de mil novecientos noventa y ocho, página 41, registro digital 196934.

“DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, EN VIGOR A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005, ES INCONSTITUCIONAL.” Jurisprudencia 2a./J. 122/2006, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXIV, Septiembre de dos mil seis, página 263, registro digital 174268.

“DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006).” Jurisprudencia 1a./J. 132/2011, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro III, Tomo 3, Diciembre de dos mil once, página 2077, registro digital 160577.

- 35 Como se indicó, la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, tratándose de leyes, implica que al crear una norma que regule o contenga esos costos que se traducen en una cuota o tarifa aplicable, el legislador debe realizar una motivación reforzada que explique esos costos y la metodología que utilizó para establecer la tarifa o cuota respectivas.
- 36 Lo anterior porque sólo de esa manera se podría analizar la constitucionalidad de un precepto que contenga dicha cuota o tarifa, es decir, a partir de considerar las razones o motivos que condujeron al legislador a establecer determinado parámetro monetario.
- 37 Conforme al texto constitucional, no debe perderse de vista que la materia que nos ocupa se rige por el principio de gratuidad y que, conforme a la ley general aplicable, sólo puede cobrarse el costo de los materiales usados para su reproducción, envío o, en su caso, la certificación de documentos es claro que el legislador debe cumplir con la carga de motivar de manera reforzada esos aspectos al emitir la disposición legal conducente.
- 38 Así, en caso de incumplir ese deber, los órganos judiciales competentes no podrán examinar si la norma efectivamente se ajusta a dicho parámetro de regularidad, esto es, si respeta o no el principio de gratuidad, al ser precisamente una obligación de motivación del órgano legislativo competente.
- 39 Por otra parte, al tratarse del cobro de derechos, las cuotas aplicables deben ser acordes al costo que implica para el Estado proporcionar el servicio, aunado a que las cuotas respectivas están contenidas en la Ley Federal de Derechos, pero en caso de que al sujeto obligado no le sea aplicable, entonces los montos ahí contenidos constituyen un referente que no debe ser rebasado.
- 40 Ahora bien, el último párrafo de la fracción XXII del artículo 19 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca, prevé la tarifa de 0.25 (cero punto veinticinco) de unidad de medida y actualización por la expedición de cada hoja de copia certificada **derivadas de solicitudes de acceso a la información pública**, a cargo de la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca como sujeto obligado.
- 41 Si bien conforme al parámetro de regularidad constitucional que rige el derecho de acceso a la información puede llevarse a cabo el cobro por tales copias certificadas, lo cierto es que, de acuerdo con el principio de gratuidad, el costo fijado por el legislador debe estar justificado de manera objetiva y razonable, ya que este Tribunal Pleno ha aceptado que en el proceso creativo, el legislador no debe exponer necesariamente todas las razones con base en las que actúa, pero en este tipo de casos es necesario establecer elementos objetivos y razonables que atiendan al valor real de los insumos que utiliza el Estado.
- 42 Esto es así porque, en materia de acceso a la información, donde rige el principio de gratuidad, las tarifas o cuotas deben estar motivadas, lo cual se erige como una carga para el legislador quien deberá razonar sobre esos aspectos a fin de dirimir la constitucionalidad de los preceptos respectivos; es decir, deberán sustentarse en una metodología que justifique el precio que se impone a los interesados.
- 43 En la especie debe tenerse en cuenta que el derecho establecido por el legislador local se encuentra expresado en unidades de medida y actualización (UMA); por ende, a fin de determinar la equivalencia en moneda nacional de las tarifas combatidas, es necesario tener en cuenta que de conformidad con el procedimiento previsto artículo 4 de la Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización,<sup>12</sup> así como la publicación realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de dos mil veintitrés, se fijó que el valor diario de la unidad de medida y actualización, para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, en **\$103.74 (ciento tres pesos con setenta y cuatro centavos 74/100 M.N.)**.
- 44 En consecuencia, al realizar la operación aritmética prevista por el diverso artículo 3 de la Ley para determinar la correspondencia en pesos del valor expresado en unidad de medida y actualización,<sup>13</sup> se tiene que la disposición aquí combatida prevé el derecho por la expedición de copias certificadas en un monto que equivale a **\$25.93 (veinticinco pesos con noventa y tres centavos 93/100 M.N.)** por hoja.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> "Artículo 4. El valor actualizado de la UMA se calculará y determinará anualmente por el INEGI, de conformidad con el siguiente método:  
I. El valor diario se determinará multiplicando el valor diario de la UMA del año inmediato anterior por el resultado de la suma de uno más la variación interanual del índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de diciembre del año inmediato anterior. [...]"

<sup>13</sup> "Artículo 3. Las obligaciones y supuestos denominados en UMA se considerarán de monto determinado y se solventarán entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente".

<sup>14</sup> Estos valores son fijados a partir del valor de la UMA fijado para dos mil veintitrés.

- 45 En este sentido, de la revisión integral de los procedimientos o antecedentes legislativos de las normas impugnadas se advierte que el Congreso del Estado de Oaxaca no justificó el cobro de **\$25.93 (veinticinco pesos con noventa y tres centavos 93/100 M.N.)** por cada hoja de copia certificada, sino que lo determinó de forma arbitraria sin siquiera contemplar el costo real de los materiales requeridos para la reproducción de información por cada hoja, lo cual transgrede el principio de gratuidad del acceso a la información pública contenido en el artículo 6 de la Constitución Federal.
- 46 Aunado a lo apuntado, aun en el caso de que este Tribunal Pleno pudiera buscar u obtener información para determinar si las tarifas o cuotas aplicables se apegan o no al parámetro de regularidad constitucional antes comentado, lo objetivamente cierto es que no le corresponde realizar ni los cálculos respectivos y tampoco fijar valores a fin de analizar su constitucionalidad, precisamente porque conforme al texto constitucional y legal aplicables, en materia de transparencia y acceso a la información pública corresponde al legislador realizar la motivación reforzada en los términos antes referidos.
- 47 Luego, en la presente acción de inconstitucionalidad, el legislador no justificó en el proceso legislativo que dio origen a las normas cuestionadas la razón para imponer el costo de las copias certificadas de lo que resulta la inconstitucionalidad de las normas.
- 48 Por las razones expuestas, este Tribunal Pleno declara la **invalidez** del artículo **19, fracción XXII, párrafo último**, en la porción normativa siguiente: “En el caso de las solicitudes de información recibidas a través de la Unidad de Transparencia, su tramitación se realizará conforme a los procedimientos de la ley de la materia, considerando las cuotas señaladas en el presente artículo” **de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca**, publicado el siete de febrero de dos mil veintitrés, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.

#### V.2 Violación del principio de proporcionalidad tributaria.

- 49 Por otra parte, en relación con la proporcionalidad tributaria que deben guardar los derechos fiscales, es menester traer al caso lo determinado por el Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 66/2022 y sus acumuladas 69/2022 y 71/2022**,<sup>15</sup> respecto a la emisión de certificaciones.
- 50 Al respecto, importa recordar que las Salas de este Alto Tribunal han determinado que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.
- 51 Además, precisaron que, a diferencia de las copias simples, que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.
- 52 Explicaron que la fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídica al interesado. Luego, las Salas concluyeron que certificar cualquier documento consiste en compararlo con su original y después de confrontarlo reiterar que son iguales, esto es, que la reproducción concuerda exactamente con su original. Así, el servicio que presta el Estado en ese supuesto se traduce en la expedición de copias que se soliciten y el correspondiente cotejo con el original que certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.
- 53 Tales razonamientos quedaron contenidos en la **jurisprudencia 1a./J. 132/2011**<sup>16</sup> de la Primera Sala de rubro: “**DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006)**, así como a la **tesis 2a. XXXIII/2010**”<sup>17</sup> de la Segunda Sala de rubro: “**DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA**”, ambas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>15</sup> Fallado el **diecisiete de octubre de dos mil veintidós**. Consideraciones aprobadas por **unanimidad de diez votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo por los preceptos relacionados con las certificaciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>16</sup> **Jurisprudencia 1a./J. 132/2011**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2077, registro 160577.

<sup>17</sup> **Tesis 2a. XXXIII/2010**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 274, registro 164477.

- 54 Asimismo, en los señalados precedentes también se determinó que conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política Federal<sup>18</sup>, el principio de proporcionalidad tributaria aplicable a derechos por servicios se cumple cuando se guarda una congruencia o equilibrio razonable entre el costo del servicio prestado y el monto de la cuota recaudatoria.
- 55 Así, atendiendo a la diferencia entre la naturaleza de los impuestos y los derechos, importa tener en cuenta en estos últimos el costo que conlleva para el Estado la ejecución del servicio, pues sólo a través de ello podrá respetarse la proporcionalidad y equidad tributarias que deben guardar los derechos, ya que, partiendo de esta base, podrá determinarse si la tarifa que prevé la norma es proporcional al costo que conlleva ese servicio.
- 56 Dicho criterio se encuentra contenido en las jurisprudencias P./J. 2/98 y P./J. 3/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: **“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS”**<sup>19</sup> y **“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA”**.<sup>20</sup>
- 57 Con base en lo expresado, que ha sido reiterado recientemente por el Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 34/2023 y sus acumuladas 36/2023 y 49/2023**,<sup>21</sup> debe estimarse que las normas impugnadas violan el principio de proporcionalidad tributaria dado que el monto que se prevé por la expedición de certificaciones no guarda relación con la actividad analizada, toda vez que la disposición prevé el cobro de una cantidad que asciende a **\$25.93 (veinticinco pesos con noventa y tres centavos 93/100 M.N.)** por cada hoja de copia certificada, pero dicha cantidad resulta desproporcional al no guardar una relación razonable con el costo que para el Estado implica certificar un documento.
- 58 Esto es, a partir del análisis de razonabilidad, el cual consiste en verificar que la unidad de medida utilizada para individualizar el costo del servicio se relacione con su objeto y que el parámetro individualice los costos en función de la intensidad del uso, es dable establecer que las disposiciones impugnadas violan el principio de proporcionalidad tributaria aplicable a las contribuciones, en tanto no se advierte que el servicio de certificación que grava tal precepto guarde relación con el costo que para el Estado representa.
- 59 Dicha conclusión se corrobora al tener en cuenta que, como se anticipó, del proceso de creación de la mencionada ley de fiscalización, no se advierte que el legislador explicara de forma alguna el por qué fijó la tarifa aplicable para ese supuesto, ni elementos objetivos y razonables que atiendan al costo de los materiales en que se reproduce y certifica la información solicitada. En tal virtud, se estima actualizada una disrupción en el equilibrio que debe existir entre el costo del servicio y la cuota a pagar, pues ésta no fue establecida atendiendo a criterios razonables.
- 60 Por lo expuesto, se declara la invalidez del artículo 19, fracción XXII, párrafo segundo, en la porción normativa: **“Para tal efecto, se considerarán las siguientes cuotas:”, así como el inciso a), de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca**, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de febrero de dos mil veintitrés.

## VII. EFECTOS.

- 61 El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señala que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.
- 62 De conformidad con lo previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>55</sup>, la invalidez que se declare en la sentencia deberá extenderse a todas aquellas normas que mantengan una dependencia de los preceptos invalidados.

<sup>18</sup> **Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos: (...)

**IV.** Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

<sup>19</sup> **Datos de localización:** Pleno. Novena Época. Registro digital: 196934. Derivada del Amparo en revisión 5238/79. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: José Francisco Hernández Fonseca.

<sup>20</sup> **Datos de localización:** Pleno. Novena Época. Registro digital: 196933. Derivado del Amparo en revisión 963/92. 23 de febrero de 1995. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

<sup>21</sup> Resuelto en sesión de **veintinueve de agosto de dos mil veintitrés** por **unanimidad de diez votos**.

- 63 Este Alto Tribunal ha establecido que la dependencia en comento se actualizará, entre otros casos, cuando el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto.
- 64 En la especie, se advierte que el **primer párrafo de la fracción XXII del artículo 19** de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca, señala: “La Auditoría Superior, podrá expedir certificaciones de los documentos que obren en sus archivos y expedientes, que no exijan reserva y, conforme a lo dispuesto en materia de protección de datos personales, así como, atendiendo a los principios de estricta reserva y confidencialidad, previo pago que se realice en términos de esta Ley; salvo aquellos que sean solicitados por la autoridad competente, conforme a las disposiciones legales aplicables”.
- 65 De la lectura del precitado primer párrafo se advierte que una porción del mismo remite a la cuota prevista en el inciso a), misma que ha sido declarada inválida por violar el principio de proporcionalidad tributaria. En consecuencia, se considera que los efectos de dicha declaratoria **debe extenderse** al primer párrafo, en la porción normativa siguiente: **“previo pago que se realice en términos de esta Ley; salvo aquellos que sean solicitados por la autoridad competente”**.
- 66 En virtud de las anteriores declaratorias de invalidez, se exhorta al Congreso del Estado de Oaxaca para que, en lo futuro, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados en la presente sentencia.
- 67 Por otra parte, conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, esta sentencia y las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Oaxaca.
- 68 Asimismo, deberá notificarse la presente sentencia a la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la ley cuya disposición fue invalidada.
- 69 Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se resuelve:

#### VIII. RESOLUTIVOS.

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

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 19, fracción XXII, párrafos segundo e inciso a) y último, de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca, reformado y adicionado mediante el DECRETO NÚM. 771, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de febrero de dos mil veintitrés, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta decisión.

**TERCERO.** Se declara la invalidez, por extensión, del artículo 19, fracción XXII, párrafo primero, en su porción normativa ‘previo pago que se realice en términos de esta Ley; salvo aquellos que sean solicitados por la autoridad competente’, de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca, reformado mediante el DECRETO NÚM. 771, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de febrero de dos mil veintitrés, en los términos del apartado VII de esta determinación.

**CUARTO.** Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Oaxaca y conforme a los efectos precisados en el apartado VII de esta ejecutoria.

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

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

#### **En relación con el punto resolutiveo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio en la legitimación, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por la impugnación de toda la fracción XXII del artículo 19 en la precisión de las normas reclamadas, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por la impugnación de toda la fracción XXII del artículo 19 en la precisión de las normas reclamadas, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos alusivos al argumento de discriminación y al parámetro de la Ley Federal de Derechos, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1, referente a la violación del derecho de acceso a la información, consistente en declarar la invalidez del artículo 19, fracción XXII, párrafos segundo, inciso a), y último, de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, referente a la violación del principio de proporcionalidad tributaria, consistente en declarar la invalidez del artículo 19, fracción XXII, párrafo segundo e inciso a), de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Laynez Potisek y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 19, fracción XXII, párrafo primero, en su porción normativa "previo pago que se realice en términos de esta Ley; salvo aquellos que sean solicitados por la autoridad competente", de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca. El señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaratorias de invalidez surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado y 3) notificar el presente fallo a la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la ley cuya disposición fue invalidada.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 4) exhortar al Congreso del Estado para que, en el futuro, se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad advertidos. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra.

**En relación con el punto resolutivo quinto:**

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

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Alberto Pérez Dayán**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de diecinueve fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 74/2023, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del siete de septiembre del dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de diciembre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.