

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
179/2024

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

COTEJÓ
SECRETARIO: MAURICIO TAPIA MALTOS
SECRETARIO AUXILIAR: RODRIGO ARTURO CUEVAS Y MEDINA
COLABORÓ: LUISA XIMENA CRISTÓBAL BARRERA

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la invalidez del **artículo 43 Bis, fracción II, inciso h), de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro**, publicada en el Periódico Oficial local el dieciocho de octubre de dos mil veinticuatro.

Problemas jurídicos que se plantean:

- 1.- ¿Qué metodología debe aplicarse para analizar la constitucionalidad de los cobros que se hacen por digitalizar documentos cuando el legislador los etiqueta como cuotas de recuperación, cuya recaudación y aprovechamiento ingresan al patrimonio del ente público que los cobra, distintas a los derechos por servicios?
- 2.- ¿La norma impugnada que prevé una cuota de recuperación por la digitalización de hojas carta u oficio, por cada página, resulta inconstitucional por no superar un test de proporcionalidad material y razonabilidad?

INDICE TEMÁTICO

Apartado		Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer y resolver el presente asunto.	9-10
II.	PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA	Se precisa la norma efectivamente impugnada por la accionante.	10
III.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna, pues se presentó dentro del plazo legal de treinta días naturales posteriores a la publicación de la norma impugnada.	10-12

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 179/2024

IV.	LEGITIMACIÓN	La demanda fue presentada por parte legitimada, pues la promueve la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a través de su Presidenta, quien ejerce su representación legal, y alega violaciones a derechos humanos.	12-14
V.	CAUSALES DE IMPROCEDENCIA		14-16
V.1.	Falta de legitimación de la CNDH para solicitar la invalidez de normas de tributario.	Es <u>infundado</u> , pues es criterio de este Tribunal Pleno que la CNDH puede impugnar normas de carácter tributario, mientras alegue la violación a un derecho humano consagrado en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea parte, tal y como lo establece el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal.	14-15
V.2.	Falta de legitimación de la CNDH por no acreditar debidamente su personalidad.	Es <u>infundado</u> , pues si bien la accionante no acompañó a su demanda copia certificada de su nombramiento, es un hecho notorio que al momento de la presentación de la demanda se encontraba ocupando el cargo que ostenta y, además, fue reelecta por el Senado de la República para el periodo 2024-2029.	15-16
VI.	ESTUDIO DE FONDO	Es <u>inconstitucional</u> el precepto impugnado que establece el cobro de una cuota de recuperación por la <i>“Digitalización de hojas carta u oficio, por cada página”</i> , pues <u>resulta desproporcional en sentido estricto</u> , al imponer una carga	16-30

injustificada a los particulares –potencialmente los que se encuentran en situación de vulnerabilidad– sin que exista una contraprestación real equivalente, en la medida en que implica la simple conversión del documento físico a un formato electrónico e inmaterial, sin que se acredite que dicha actividad genere un costo relevante o extraordinario para el Estado que justifique el cobro individualizado; tampoco se demuestra que el proceso implique insumos físicos o procesos técnicos, especializados o complejos que sustenten esa tarifa. Además, la porción normativa impugnada no define la forma en que debe entregarse la información digitalizada –lo cual ya se regula en otros supuestos del propio precepto analizado, como CD o DVD, lo que incluso puede generar un doble cobro–, ni contempla la posibilidad de que el solicitante proporcione su propio medio para resguardar la información, lo cual eliminaría cualquier costo operativo adicional.

Se declara la invalidez del artículo impugnado.

30

VII. EFECTOS

Finalmente, deberá notificarse la presente sentencia a la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la norma invalidada.

		PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 43 Bis, fracción II, inciso h), de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, adicionado mediante la ley publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de octubre de dos mil veinticuatro, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del referido Estado, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.	30-31
VIII.	DECISIÓN		

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
179/2024**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

COTEJÓ

SECRETARIO: MAURICIO TAPIA MALTOS

SECRETARIO AUXILIAR: RODRIGO ARTURO CUEVAS Y MEDINA

COLABORÓ: LUISA XIMENA CRISTÓBAL BARRERA

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **trece de octubre de dos mil veinticinco**, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 179/2024**, promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** (en adelante “**CNDH**”), en contra del artículo 43 Bis, fracción II, inciso h) de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial local el dieciocho de octubre de dos mil veinticuatro.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA:

1. **Demanda inicial.** Por oficio presentado a través del buzón judicial el diecinueve de noviembre de dos mil veinticuatro y recibido al día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación¹, la **CNDH**, por conducto de su Presidenta,

¹ Fojas 1 y 14 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 179/2024

María del Rosario Piedra Ibarra, promovió demanda de acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de lo siguiente:

“III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

Artículo 43 Bis, fracción II, inciso h), de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, adicionado mediante Ley publicada el 18 de octubre de 2024, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, cuyo texto se transcribe a continuación:

‘Artículo 43 Bis. Por los servicios prestados por la Defensoría, solicitados por los particulares, se causarán y pagarán los siguientes derechos y cuotas de recuperación:

I. (...)

II. Por el costo de materiales de reproducción de documentos o archivos generados o resguardados por la Defensoría, se establecen los siguientes montos de cuotas de recuperación:

a) – g) (...)

h) Digitalización de hojas carta u oficio, por cada página 0.005 UMA.

III. – IV. (...)

(...).’.”

2. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La Comisión accionante considera que la norma que combate es contraria a al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la Comisión accionante hace valer, en síntesis, lo siguiente:

- **ÚNICO.** La norma impugnada establece una tarifa que resulta excesiva y desproporcionada, ya que no atiende al costo real del servicio prestado ni guarda relación razonable con el valor de los materiales utilizados para tal fin, lo que vulnera el principio de proporcionalidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

El Congreso local estableció indebidamente una tarifa que no es acorde a las erogaciones que realmente le representa a la Defensoría queretana la prestación del servicio de digitalización de información, con una cuota de \$0.54 centavos por cada hoja digitalizada.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 179/2024

La disposición normativa controvertida establece una contribución que se enmarca en la categoría de derechos por servicios, es decir, que le corresponde una contraprestación, lo que significa que para la determinación de la cuota por ese concepto ha de tenerse en cuenta el costo que le cause a la Defensoría local su ejecución o prestación, por lo cual, la cuota deberá ser fija e igual para todas las personas que reciben el servicio de la misma índole.

Teniendo en cuenta lo anterior, la tarifa prevista por el servicio de digitalización es irrazonable y desproporcional, pues esa actividad no implica el uso de insumos, menos aún si las personas interesadas proporcionan el medio de almacenamiento; además, se debe tener en cuenta que como está configurada la norma no se puede desprender que la cuota atienda o se justifique a partir del costo de algún medio de reproducción, sea CD, DVD u otros.

Lo anterior se corrobora con el texto de los incisos f) y g) de la propia fracción II del artículo impugnado, en los cuales se prevén las cuotas siguientes: grabado de información en disco compacto, por cada disco 0.10 UMA y grabado de información en CD formato DVD, por cada disco 0.14 UMA.

Por ende, en dichos supuestos normativos la legislatura estableció cuotas por cada unidad de CD o DVD que se requiera, equivalentes a \$10.87 y \$15.20 pesos, respectivamente.

Se concluye que, del diseño normativo controvertido las personas que soliciten servicio de digitalización de cualquier documento que obre o genere la Defensoría queretana deberá cubrir dos montos a saber: a) por la digitalización misma, la que dependerá del número de hojas que integren el documento de interés; y b) el valor del CD o DVD que requiera.

En tales condiciones, resulta indubitable que el costo es injustificado, pues se reitera que para la prestación del servicio de digitalización no se requieren insumos como hojas, papel, tinta y otros medios para su entrega, pues el único cobro que podría efectuarse es para recuperar el costo generado a la Defensoría local por la prestación del servicio, pero de entrega de información.

En otras palabras, a diferencia de otros servicios, como la expedición de copias simples o certificadas, la digitalización de documentos no requiere de insumos para su efectiva prestación, pues es suficiente que el funcionario encargado realice la digitalización sin generar costos adicionales para el Estado, de modo que no puede existir lucro

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 179/2024

o ganancia, y sin dejar de observar la regla de que la cuota debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

En suma, no puede establecerse cobro alguno por la digitalización, como se ha establecido en los precedentes de las **acciones de inconstitucionalidades 93/2020 y 32/2023**, pues ello es contrario al principio de proporcionalidad tributaria, ya que no guarda relación razonable con el costo de los materiales utilizados por el servicio de digitalización de la información que presta la Defensoría.

En síntesis, para que la cuota sea constitucional es imperioso que atienda al principio de proporcionalidad tributaria, por lo que el Estado no debe lucrar con las tarifas, circunstancia que no acontece en la norma impugnada.

Se solicita que se extiendan, en su caso, los efectos a todas aquellas normas que se relacionen con la impugnada.

4. **Registro del expediente y turno del asunto.** Mediante proveído de veintiuno de noviembre de dos mil veinticuatro, la entonces Ministra Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **179/2024**, y turnó el asunto a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** como instructora del procedimiento.
5. **Admisión de la demanda.** La Ministra instructora admitió a trámite la demanda relativa por acuerdo de cuatro de diciembre de dos mil veinticuatro, en el cual ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Querétaro para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada del proceso legislativo de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial local en el que conste su publicación; finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, antes del cierre de instrucción, manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.

6. **Informe del Poder Legislativo de Estado de Querétaro.** Mediante oficio recibido el treinta de enero de dos mil veinticinco en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal², Eduardo Rafael Yáñez Moreno, en su carácter de Secretario de Servicios Parlamentarios y delegado del Congreso del Estado de Querétaro, rindió el informe solicitado, en el cual manifestó, en esencia, lo siguiente:

Causales de improcedencia.

- **Falta de legitimación de la CNDH para solicitar la invalidez de normas que tienen carácter tributario.**

En la demanda se cuestionaron determinados artículos en tanto establecen como “derecho” o particularmente como “cuota de recuperación” y que, de acuerdo con la accionante, dicha contribución resulta violatoria de los principios tributarios establecidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional, cuestiones que escapan de la legitimación que tiene la CNDH para promover acciones de inconstitucionalidad.

- **Falta de legitimación de la CNDH por no acreditar debidamente su personalidad.**

No es un hecho notorio el nombramiento de quien se ostenta como titular de la Presidencia de la CNDH. Esto, pues si bien en el escrito de demanda, a foja “12”, donde se señalan los anexos, se dice estar adjuntando *“Copia Certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”*, situación que, como se puede observar en la foja donde se encuentra el sello plasmado por la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, que lo único que acompañaba al escrito era la *“Impresión del periódico oficial del gobierno del Estado de Querétaro de fecha 18 de octubre de 2024”*.

Es decir, se señala que se presenta el nombramiento como anexo; sin embargo, no se exhibe y, de forma irregular, en el auto de admisión pretenden tenerlo como “hecho notorio”, lo cual, aunado a

² Página 18 de la versión digitalizada del informe presentado por el Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 179/2024

que justamente en esas fechas se desahogó un procedimiento en el Senado de la República para nombrar a la persona titular, es innegable que fuera un hecho notorio quien sería la persona nombrada o, en su caso, ratificada en el cargo que se cuestiona.

En cuanto al fondo.

- **Respecto al único concepto de invalidez.** La norma impugnada, al disponer que tratándose del costo de materiales de reproducción de documentos o archivos generados o resguardados por la Defensoría respecto a la digitalización de hojas carta u oficio, se pagarán 0.005 UMA, es decir, 0.54 centavos, costo que es incluso inferior al que se obtiene en el comercio local, pero que, en el entendido que se atiende a la función principal de la Defensoría, se determinó bajo la premisa de facilitar el acceso a la ciudadanía.

Pero no solo ello, sino que, además, no se violan los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, porque en dicha legislación no se contempla en forma alguna o siquiera por interpretación, la condicionante de cobrar diferenciadamente según la capacidad de la persona solicitante, establecido entonces un costo uniforme y único para todas las personas.

Esto es así, pues si se toma en cuenta, por un lado, que la solicitud de digitalización de documentos implica para la autoridad, en este caso, la Defensoría de los Derechos Humanos local, la concreta obligación de proporcionarlas y, por el otro, que dicho servicio es un acto instantáneo, ya que se agota con el mismo acto en que se efectúa, sin prolongarse en el tiempo, por ello, resulta evidente que el precio establecido como cobro al gobernado es congruente con el costo que tiene para el Estado la prestación del servicio; máxime que la correspondencia de éste y la cuota no debe entenderse como en derecho privado, en tanto que la finalidad de la digitalización de documentos no debe implicar tampoco la obtención de lucro alguno, sino solo una cuota de recuperación.

Tratándose de digitalización de documentos, es evidente que dicho servicio resulta razonablemente congruente con el costo que para la Defensoría local tiene su realización; lo anterior, debido a que en el mercado comercial el valor de digitalización fluctúa entre \$0.50 y \$2.00 pesos aproximadamente, conforme a las condiciones de oferta y demanda en cada contexto.

Debe entenderse que el servicio relativo, requiere un manejo distinto a una fotocopia, debido a que la información se encuentra físicamente y ésta tiene que pasar por un ejercicio de escaneo para que la misma pueda ser proporcionada a través de los medios que presente la ciudadanía, lo cual constituye que se está cobrando por la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 179/2024

información o su mera reproducción, pues la documentación tiene que ser escaneada para su entrega.

Trayendo a referencia la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en ella se establece la obligación del Estado Mexicano de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto lleve a cabo el sujeto obligado, pero es para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información, cuyo objeto es evitar la discriminación.

Por tanto, la disposición impugnada tiene una finalidad constitucionalmente válida, al ser una medida que contribuye al gasto público, por lo que es acorde al principio de proporcionalidad tributaria y encuentra fundamento en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

7. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.** Mediante oficio recibido el siete de febrero de dos mil veinticinco en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación³, Carlos Alberto Alcaraz Gutiérrez, en su carácter de Secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro y en representación del titular de dicho Poder, compareció a rendir el informe solicitado, en el que expone, esencialmente, lo siguiente:

En cuanto al fondo.

- Lo que el artículo impugnado cobra son los materiales utilizados para la reproducción de los documentos, en el caso del inciso h) que se refiere a la digitalización, el cobro es por 0.005 UMA por cada página, costo que no resulta excesivo ni desproporcionado, ya que tomando como base la unidad de medida y actualización al momento en que se rinde este informe, de acuerdo con el INEGI, asciende a la cantidad de \$0.57 pesos.

Cobro que no resulta desproporcional ni excesivo, porque se debe considerar que los materiales utilizados para la digitalización incluye diversos conceptos, entre ellos, la energía eléctrica para que los escáneres autónomos o integrados a las máquinas de copiado

³ Página 13 de la versión digitalizada del informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 179/2024

funcionen, el pago de la renta o alquiler, o bien, el mantenimiento de los equipos y el pago de personal que preste el servicio.

Si bien es cierto que la digitalización puede realizarse a través de algún dispositivo móvil, mediante programas o aplicaciones, también es cierto que ese dispositivo requiere para su óptimo funcionamiento, contar con carga eléctrica y estar conectado a la red de internet, sea wifi o plan telefónico tarifario para realizar la descarga o traspaso de la digitalización respectiva.

En cualquier caso, el cobro relativo no se aprecia desproporcional ni excesivo, ya que a nivel comercial, por ejemplo Office Depot, con sucursales en toda la república, el costo por la digitalización ascienda a \$10.00 pesos y a partir de 500 páginas, el costo es de \$3.00 pesos por página; mientras la cadena comercial Office Max la digitalización por página es de \$5.00 pesos y el costo por el envío de la documentación digitalizada a correo electrónico o WhatsApp es de \$15.00 pesos, solo por poner dos ejemplos para evidenciar que no resulta el cobro desproporcional o excesivo.

En el caso, no existe lucro o ganancia en el cobro de materiales, así como tampoco se deja de observar la regla de que la cuota debe guardar relación razonable con el costo del servicio prestado, porque el cobro no iguala ni supera el cobro que a nivel comercial se realiza por la misma actividad, por tanto, es proporcional.

8. **Acuerdos que tienen por rendidos los informes de las autoridades emisora y promulgadora.** Por acuerdos de diez de febrero y diez de marzo de dos mil veinticinco, la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes solicitados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Querétaro, respectivamente; y, finalmente, fijó un plazo de cinco días hábiles para que las partes formularan alegatos
9. **Pedimento del Fiscal General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** El citado funcionario y la referida dependencia no formularon manifestación alguna o pedimento concreto.
10. **Cierre de instrucción.** Por acuerdo de treinta de abril de dos mil veinticinco, la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

11. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver el presente asunto de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴, 1o., de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de esa Norma Fundamental⁵, y 16, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁶, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro, así como el Punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General 2/2025 (12a) de tres de septiembre de dos mil veinticinco, del Pleno de la SCJN, en el que se precisan los asuntos de su competencia y los que se delegan a otros órganos jurisdiccionales federales⁷, toda vez que la **CNDH** promueve el

⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

“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; [...]

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. [...].”

⁵ **Ley Reglamentaria de la materia.**

“Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles”

⁶ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

“Artículo 16. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La admisión de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad planteadas respecto de normas generales no dará lugar en ningún caso a la suspensión de la norma cuestionada; [...].”

⁷ **Acuerdo General 2/2025 (12a).**

“SEGUNDO. Competencia reservada del Pleno de la SCJN. La SCJN conservará para su resolución: (...)

II. Las acciones de inconstitucionalidad, previstas en el artículo 105, fracción II, de la CPEUM, así como los recursos interpuestos en éstas. (...).”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 179/2024

presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional.

II. PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA

12. La **CNDH** promueve su demanda solicitando la invalidez del **artículo 43 Bis, fracción II, inciso h)**, de la **Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro**, publicada en el Periódico Oficial local el dieciocho de octubre de dos mil veinticuatro, el cual establece lo siguiente:

LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO

“Artículo 43 Bis. Por los servicios prestados por la Defensoría, solicitados por los particulares, se causarán y pagarán los siguientes derechos y cuotas de recuperación: (...)

II. Por el costo de materiales de reproducción de documentos o archivos generados o resguardados por la Defensoría, se establecen los siguientes montos de cuotas de recuperación: (...)

h) Digitalización de hojas carta u oficio, por cada página 0.005 UMA. (...).”

13. Atento a lo anterior, se tiene como efectivamente impugnada la porción normativa indicada.

III. OPORTUNIDAD

14. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada y que, si el último día del

⁸ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

(ADICIONADO, D.O.F. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996)

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 179/2024

plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

15. En el caso, la norma impugnada fue **publicada** en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro el **viernes dieciocho de octubre de dos mil veinticuatro**, por lo que el plazo de **treinta días naturales** transcurrió **del sábado diecinueve de octubre al domingo diecisiete de noviembre de dos mil veinticuatro.**

16. El cómputo se muestra en el siguiente calendario:

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Octubre 2024						
13	14	15	16	17	<u>18</u>	19
20	21	22	23	24	25	26
Noviembre 2024						
27	28	29	30	31	1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
<u>17</u>	18	<u>19</u>	20	21	22	23

17. Lo anterior, siendo el caso de que, tal y como lo autoriza la última parte del primer párrafo del citado artículo 60 de la Ley Reglamentaria, al vencer el plazo legal en día inhábil, este se recorre al primer día hábil siguiente, esto es, **al martes diecinueve de noviembre de dos mil veinticuatro,** teniendo en cuenta, además, que el lunes dieciocho de noviembre anterior es inhábil, en términos del artículo 74, fracción VI⁹, de la Ley Federal del Trabajo.

⁹ Ley Federal del Trabajo.
“Artículo 74. Son días de descanso obligatorio: (...)”
VI. El tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre. (...)”

18. En ese sentido, si la demanda se presentó a través del buzón judicial el **diecinueve de noviembre de dos mil veinticuatro** y fue recibida al día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁰, se concluye que **su presentación resulta oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

19. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹¹, la **CNDH** es un ente legitimado para promover el presente medio de control constitucional; por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia¹² señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.
20. En el caso, la **CNDH**, comparece a través de María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de dicho organismo, a quien por auto de admisión de cuatro de diciembre de dos mil veinticuatro se le reconoció su personalidad y que acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹³, ejerce la

¹⁰ Fojas 1 y 14 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

¹¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

“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; [...]

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. [...].”

¹² **Ley Reglamentaria de la materia.**

“Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. [...].”

¹³ **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

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

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional [...]

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 179/2024

representación legal de ese órgano autónomo y cuenta con la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad.

21. Lo anterior es así, teniendo en cuenta que, si bien la promovente fue omisa en acompañar a su demanda copia certificada del acuerdo de su designación por el Senado de la República de doce de noviembre de dos mil diecinueve, su nombramiento constituye un hecho notorio, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en términos del artículo 1 de la Ley Reglamentaria que rige a esta materia; máxime que en diversos asuntos, entre ellos diversas acciones de inconstitucionalidad, se le ha reconocido tal carácter y ha acompañado la copia certificada de ese nombramiento; circunstancia que resulta acorde con lo determinado en el artículo 11 de la referida Ley Reglamentaria en la parte que dice: ***“En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario”***, siendo que no existe elemento alguno que refute la notoriedad señalada.

22. Por lo tanto, si en el caso se promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de una norma local, y la accionante insiste que resulta violatoria a derechos humanos, al estimar que transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, entonces **cuenta con legitimación para impugnarlos**.
23. Finalmente, es de resaltarse que este Tribunal Pleno ha sostenido el criterio de que la CNDH cuenta con legitimación para impugnar normas de carácter tributario, teniendo en cuenta que el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional establece únicamente como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad promovida por ese

en los tratados internacionales de los que México sea parte, y”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 179/2024

organismo autónomo la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea parte, sin que establezca otra condición, por lo que, como se adelantó, dicha Comisión sí está legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como en el caso acontece.¹⁴

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

V.1. Falta de legitimación de la CNDH para solicitar la invalidez de normas de carácter tributario.

24. El Poder Legislativo del Estado de Querétaro, al rendir su informe, alega que la acción es improcedente, porque, a su parecer, la CNDH carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas de carácter tributario, pues atento al artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Federal, sólo puede solicitar la invalidez de normas que vulneren derechos humanos.
25. El argumento resulta **infundado**, pues, como se explicó en el apartado de legitimación, es criterio de la actual integración del Pleno de este Alto Tribunal que **la CNDH cuenta con legitimación para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano** consagrado en la Constitución Federal y tratados

¹⁴ Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018**, por mayoría de seis votos, en el tema de legitimación, en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho. Así como al resolver la **acción de inconstitucionalidad 20/2019**, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. E incluso, de manera reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 20/2020**, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea; así como la diversa **26/2021**, resuelta el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos.

internacionales de los que México sea parte, tal y como lo establece el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal.

V.2. Falta de legitimación de la CNDH por no acreditar debidamente su personalidad.

26. El Poder Legislativo del Estado de Querétaro sostiene que la accionante no acompañó a su demanda el documento que acredita su nombramiento y, de forma irregular, en el auto de admisión se tuvo como “hecho notorio”, lo que, a su parecer, constituye una irregularidad, teniendo en cuenta que a la fecha de presentación de la demanda se desahogó un procedimiento en el Senado de la República para nombrar a la persona titular, sin que fuera un hecho notorio quien sería la persona nombrada o, en su caso, ratificada en el cargo referido.
27. Es **infundado** lo que se señala, pues, por un lado, como bien se indicó en el auto de admisión de este asunto, con independencia del proceso de selección que, en su momento, tuvo lugar en el Senado de la República, para la elección o, en su caso, la reelección de la Presidenta o el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para el periodo 2024-2029, acorde con la Convocatoria publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de octubre de dos mil veinticuatro¹⁵, al momento de la presentación de la demanda de esta acción de inconstitucionalidad se encontraba vigente el nombramiento de la citada funcionaria, lo cual constituye un hecho notorio que puede ser invocado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y, por otro, también es un hecho notorio que el propio Senado de la República, derivado de la referida Convocatoria, eligió a María del Rosario Piedra Ibarra para la

¹⁵ Consultable en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5740945&fecha=11/10/2024#gsc.tab=

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 179/2024

Presidencia de la CNDH, por un nuevo periodo de cinco años, que comprenderá del dieciséis de noviembre de dos mil veinticuatro al quince de noviembre de dos mil veintinueve¹⁶, de manera que la promovente de este asunto no ha dejado de ejercer el cargo que se cuestiona y, como quedó asentado, cuenta con legitimación para promover este medio de control constitucional.

28. Al no existir otras causales de improcedencia alegadas por las partes o que se adviertan de oficio por este Tribunal Pleno, se procede a realizar el estudio de fondo del presente asunto.

VI. ESTUDIO DE FONDO

29. En su único concepto de invalidez, la CNDH sostiene que el **artículo 43 Bis, fracción II, inciso h) de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro**, publicada en el Periódico Oficial local el dieciocho de octubre de dos mil veinticuatro, viola el principio de proporcionalidad tributaria que tutela el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, porque establece una tarifa de 0.005 UMA derivada de los servicios de digitalización de hojas carta u oficio, por cada página, que lleve a cabo la Defensoría local, lo que, a su parecer, no es acorde con el servicio prestado, pues la simple digitalización no implica el uso de insumos, menos aún si las personas interesadas proporcionan el medio de almacenamiento digital.
30. Indica que no se puede desprender que la cuota respectiva atienda o se justifique a partir del costo de algún medio de reproducción, sea CD, DVD u otros, pues el texto de los incisos f) y g) de la propia fracción II del artículo impugnado, ya prevé cuotas para estos supuestos: grabado de

¹⁶ Lo que se corrobora en:

<https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/10221-el-senado-elige-a-rosario-piedra-ibarra-como-presidenta-de-la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos#:~:text=La%20C%C3%A1mara%20de%20Senadores%20elige%C3%B3,15%20de%20noviembre%20de%202029>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 179/2024

información en disco compacto, por cada disco 0.10 UMA y grabado de información en CD formato DVD, por cada disco 0.14 UMA.

31. Insiste que el cobro por la simple digitalización de documentos es totalmente injustificado, siendo que, por un lado, los únicos cobros que podría efectuar la Defensoría son aquellos destinados a recuperar el costo generado por la prestación del servicio (como el costo de hojas, papel, tinta y otros medios para su entrega); y por otro, la sola digitalización no requiere de insumos para su efectiva prestación, pues es suficiente que el funcionario encargado realice la digitalización inmaterial sin generar costos adicionales para el Estado. Esto, sin dejar de observar las reglas de que la cuota debe guardar una relación razonable con el costo que genera la prestación del servicio y que no puede existir lucro o ganancia por su prestación.

32. Señala que este Alto Tribunal ha reconocido que no puede establecerse cobro alguno por la simple digitalización, derivado de los precedentes de las **acciones de inconstitucionalidades 93/2020 y 32/2023**, donde se ha reconocido que el Estado no puede lucrar con el establecimiento de tarifas.
33. El texto de la norma impugnada es el siguiente:

LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO

“Artículo 43 Bis. Por los servicios prestados por la Defensoría, solicitados por los particulares, se causarán y pagarán los siguientes derechos y cuotas de recuperación: (...)

II. Por el costo de materiales de reproducción de documentos o archivos generados o resguardados por la Defensoría, se establecen los siguientes montos de cuotas de recuperación: (...)

h) Digitalización de hojas carta u oficio, por cada página 0.005 UMA.

(...).”

34. De lo visto, se advierte, en primer lugar, que el artículo 43 Bis transcrito regula los **“derechos”** y **“cuotas de recuperación”** que los particulares deben pagar por servicios prestados por la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro¹⁷, siendo que su fracción II, inciso h), impugnado en esta vía, prevé una cuota de recuperación de 0.005 UMA, equivalente a \$0.57 (cincuenta y siete centavos M.N.)¹⁸, derivado de los servicios de digitalización de hojas carta u oficio, por cada página. Lo anterior, teniendo en cuenta que la citada fracción II aclara que dicha cuota es **“Por el costo de materiales de reproducción de documentos o archivos generados o resguardados por la Defensoría”**.
35. Atento a ello, para analizar la constitucionalidad de la norma cuestionada, es preciso distinguir la naturaleza de la contraprestación que el legislador previó en la norma impugnada, como retribución de los servicios que presta la citada Defensoría, pues a partir de esa definición se deprenderá la metodología para analizar su constitucionalidad.
36. Esto es así, teniendo en cuenta que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que ciertos cobros establecidos por entes públicos con cierta autonomía –como los organismos descentralizados– no constituyen contribuciones en sentido estricto y, por ende, no se encuentran sujetos a los principios tributarios previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal. En estos casos, los pagos exigidos no tienen naturaleza fiscal, sino que se configuran como contraprestaciones por

¹⁷ Ley de Derechos Humanos de Querétaro.

“Artículo 2. Para los efectos de esta Ley, se entiende por [...]:

IV. Defensoría: La Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro; [...].”

¹⁸ El valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en vigor a partir del primero de febrero de dos mil veinticinco corresponde \$113.14 (ciento trece pesos 00/14 M.N.), conforme a los valores publicados en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de dos mil veinticinco. Consultable en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5746930&fecha=10/01/2025#gsc.tab=0

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 179/2024

servicios específicos, que deben evaluarse conforme a los principios de razonabilidad, proporcionalidad material y ausencia de lucro.

37. En efecto, la Segunda Sala de este Alto Tribunal al resolver la **contradicción de tesis 439/2013**¹⁹, determinó que las tarifas fijadas por el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (“IMPI”) por los servicios que presta no participan de la naturaleza de las contribuciones denominadas “derechos”, ya que no están previstas en la Ley Federal de Derechos ni se destinan al gasto público, sino que constituyen **contraprestaciones derivadas de la prestación de servicios por una entidad descentralizada**, que pueden ser fijadas autónomamente por su Junta de Gobierno, cuyo objetivo es **fortalecer financieramente al organismo descentralizado**.

38. De dicho asunto derivó la **jurisprudencia 2a./J. 54/2014 (10a.)**²⁰, de rubro: **“INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL. LAS**

¹⁹ **Contradicción de tesis 439/2013**, resuelta por la Segunda Sala en sesión de veintiséis de marzo de dos mil catorce, por mayoría de tres votos de los señores Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán (ponente) y Presidente Luis María Aguilar Morales. Los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos emiten su voto en contra.

²⁰ **Jurisprudencia 2a./J. 54/2014 (10a.)**, de texto: “Conforme a los artículos 1o., párrafo primero, de la Ley Federal de Derechos y 2o., fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, las tarifas que fija el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial por los servicios que presta no participan de la naturaleza de las contribuciones, específicamente de los derechos, ya que se trata de contraprestaciones que se pagan por recibir un servicio que presta un organismo público descentralizado y, además, los ingresos que éste percibe por ese concepto no están destinados a sufragar el gasto público, sino a incrementar su patrimonio para fortalecerlo financieramente y lograr una mayor autonomía de gestión en el cumplimiento de su objeto. En consecuencia, las tarifas indicadas no se rigen por los principios de justicia tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre otros, el de legalidad tributaria, sin que ello implique que se deje al arbitrio de la autoridad administrativa la determinación de su monto, toda vez que la Junta Directiva del mencionado organismo debe observar, en lo conducente, los lineamientos previstos por el citado artículo 1o. para fijar y actualizar el monto de los derechos, lo que además de impedir que se cobre una tarifa que no guarde relación con el costo del servicio, es acorde con los derechos de legalidad y seguridad jurídica reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.”, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, página 642, registro 2006671.

TARIFAS QUE FIJA POR LOS SERVICIOS QUE PRESTA NO SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA TRIBUTARIA”.

39. Este criterio fue retomado y desarrollado por la propia Segunda Sala al resolver el **amparo en revisión 234/2019**²¹, en el que se reiteró que dichas tarifas **no constituyen contribuciones**, en particular **no son derechos por servicios**, sino contraprestaciones que se pagan al organismo descentralizado por servicios específicos, los cuales **deben ajustarse a los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica de carácter material**, excluyendo la aplicación de principios de carácter tributario.
40. Se dijo que la proporcionalidad, entendida como una herramienta metodológica de análisis constitucional, se aplica principalmente cuando se revisa la validez de normas que afectan derechos fundamentales. Su utilidad radica en permitir una evaluación racional de los principios o intereses en juego, para determinar si la norma o medida cuestionada guarda una relación coherente con los fines constitucionales que persigue, evitando decisiones arbitrarias.
41. En este marco, el principio de razonabilidad legislativa exige que las normas jurídicas se sometan a un examen estructurado –**conocido como test de proporcionalidad**–, que consta de cuatro etapas: a) **finalidad**, que la medida persiga un objetivo legítimo; b) **adecuación**, que sea apta para alcanzar ese fin; c) **necesidad**, que no existan medios menos lesivos para lograr el mismo resultado; y d) **proporcionalidad en sentido estricto**, que los beneficios de la medida superen sus costos en términos

²¹ **Amparo en revisión 234/2019**, resuelta por la Segunda Sala en sesión de veintitrés de octubre de dos mil diecinueve, por mayoría de tres votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Yasmín Esquivel Mossa (ponente). El señor Ministro Presidente Javier Laynez Potisek emitió su voto en contra y formulará voto particular. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

de afectación a los derechos fundamentales. Este análisis permite verificar que la aplicación del derecho sea coherente con valores constitucionales y no de manera arbitraria.

42. En suma, este tipo de cobros sólo pueden ser válidos cuando existe una verdadera contraprestación a favor del particular y siempre que sean fijados de manera justificada, es decir, **estableciendo una relación de proporcionalidad entre los medios y los fines que se pretende alcanzar a través de la medida de intervención respectiva.**²²

²² Tanto la Segunda Sala como la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación han emitido diversos criterios jurisprudenciales, mediante los cuales se clarifican o delinear diversos aspectos relativos a la metodología de análisis que sugiere el principio de razonabilidad legislativa y proporcionalidad jurídica; entre las cuales, se pueden identificar las siguientes:

- **Jurisprudencia 2a./J. 10/2019 (10a.)**, de rubro: ***“TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL, CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL.”***, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I, página 838, registro 2019276.
- **Tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.)**, de rubro: ***“PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.”***, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 902, registro 2013143.
- **Tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.)**, de rubro: ***“SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.”***, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 911, registro 2013152.
- **Tesis 1a. CCLXX/2016 (10a.)**, de rubro: ***“TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.”***, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 914, registro 2013154.
- **Tesis 1a. CCLXXII/2016 (10a.)**, de rubro: ***“CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.”***, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 894, registro 2013136.
- **Tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.)**, de rubro: ***“TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.”***, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 915, registro 2013156.
- **Tesis 1a. CCCIX/2014 (10a.)**, de rubro: ***“PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS. SUS DIFERENCIAS CON EL TEST DE PROPORCIONALIDAD EN DERECHOS FUNDAMENTALES.”***, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I, página 590, registro 2007342.

43. Esta doctrina resulta directamente aplicable al presente caso, donde se impugna una cuota de recuperación prevista en favor de un organismo constitucional autónomo local, la Defensoría de Derechos Humanos de Querétaro, tal y como lo reconoce el primer párrafo del apartado A del artículo 33 de la Constitución Política de dicha entidad federativa²³, cuyas tarifas se integran directamente a su patrimonio institucional, tal y como lo establece el último párrafo del artículo 43 Bis que se analiza, al disponer que: ***“La Defensoría, con base en la autonomía de gestión con que cuenta, está facultada para recaudar y administrar libremente sus ingresos derivados de cuotas de recuperación y derechos.”***, lo que debe leerse conjuntamente con el artículo 41, fracción V, de la propia Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, el cual señala que el patrimonio de la Defensoría incluye, entre otros elementos, ***“todos los demás ingresos y bienes que adquiera por cualquier medio legal”***, de donde se desprende que **los ingresos que percibe de cuotas de recuperación se incorporan directamente a su patrimonio.**
44. Sentado lo anterior, resulta pertinente ahora establecer las diferencias existentes entre las **“cuotas de recuperación”** y los **“derechos por servicios”**.

²³ **Constitución Política del Estado de Querétaro.**

“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P. O. 14 DE JULIO DE 2021)

ARTÍCULO 33. El funcionamiento de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro y la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Querétaro, se sujetará a lo siguiente:

(REFORMADO, P.O. 27 DE SEPTIEMBRE DE 2013)

Apartado A

La Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, es un organismo público, con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, mediante el que el Estado garantizará el respeto a los derechos humanos; promoverá su defensa y proveerá las condiciones necesarias para el cabal ejercicio de los mismos.

*El Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, durará en su encargo cinco años, pudiendo ser reelecto por un periodo igual y sólo podrá ser removido por las causas graves que la ley señale y con la misma votación requerida para su nombramiento.
(...).”*

45. Las “**cuotas de recuperación**” constituyen montos que se pagan por la prestación de un servicio específico, a cambio del cual el particular recibe de forma directa e inmediata una contraprestación, por lo que tienen un **carácter recíproco y compensatorio**, orientado a cubrir el costo particular del servicio que presta la entidad u organismo, sin que exista un ánimo propiamente recaudatorio. Estos cobros pueden tener sustento en leyes, reglamentos o disposiciones administrativas que permitan a las entidades u organismos públicos cobrar por la prestación de servicios específicos, es decir, se destinan a cubrir los costos operativos concretos que derivan de la prestación de un servicio
46. En contraste, los “**derechos**” constituyen **contribuciones de naturaleza fiscal** que paga el contribuyente para acceder a servicios públicos que presta el Estado bajo régimen de derecho público y, en esa medida, deben cumplir con los principios tributarios de legalidad, proporcionalidad y equidad que garantiza el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, lo que se traduce en la obligación del legislador de preverlos exclusivamente en ley, en sentido formal y materia, donde se reconozca la obligación de los contribuyentes de pagar por el servicio público respectivo.²⁴
47. La diferencia fundamental entre ambos conceptos radica en su finalidad y criterio de determinación: mientras que las cuotas de recuperación se

²⁴ En el ámbito de los derechos por servicios, ha sido criterio reiterado de este Tribunal Pleno que, para considerarlos constitucionales, las cuotas respectivas deben ser, entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos los que reciban el mismo servicio. Son aplicables la jurisprudencia P./J. 2/98, de rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 41, registro 196934; así como la diversa P./J. 3/98²⁴, de rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, registro 196933.

justifican por el costo del servicio, los derechos pueden establecerse con base en criterios más amplios y fines redistributivos, es decir, pueden destinarse a diferentes fines, como la financiación de proyectos públicos para beneficio colectivo. En otras palabras, las cuotas de recuperación están directamente vinculadas a la prestación de un servicio concreto; los derechos, en cambio, pueden ser más generales

48. Esta distinción implica que **las cuotas de recuperación no se rigen por los principios tributarios del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal**, sino por los **criterios de razonabilidad, proporcionalidad material y la ausencia de lucro en la función pública**, conforme a los estándares que este Alto Tribunal ha desarrollado en sus precedentes.
49. En esos términos, el artículo 43 Bis analizado contiene diversas disposiciones relacionadas con el cobro de derechos y cuotas de recuperación por servicios que presta la Defensoría Pública del Estado de Querétaro. Particularmente, su fracción II, inciso h), impugnada por la accionante, **regula de manera exclusiva la recuperación del “costo de materiales de reproducción de documentos o archivos generados o resguardados por la Defensoría”**, concretamente, por **“Digitalización de hojas carta u oficio, por cada página.”**. Esta cuota de recuperación forma parte de un esquema normativo que **no establece contribuciones fiscales**, sino **cobros compensatorios** orientados, al menos formalmente, a cubrir los gastos que pudiera implicar la reproducción digital de documentos.
50. Al respecto, la digitalización de documentos es un proceso que consiste en convertir documentos físicos (en papel) en archivos o formatos digitales, lo que puede incluir imágenes escaneadas o documentos de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 179/2024

texto, mediante el uso de tecnología como escáneres o cámaras digitales. Su objetivo es preservar la información en formato electrónico, facilitar su acceso, almacenamiento y consulta, así como reducir los costos en el uso de papel y mejorar la gestión documental.

51. Lo expuesto refuerza la necesidad de **sujetar estos cobros a un estándar estricto de proporcionalidad material, razonabilidad y ausencia de lucro**, pues de lo contrario se corre el riesgo de que el ente u organismo público utilice su autonomía financiera para generar ingresos arbitrarios, mediante cuotas disfrazadas que podrían resultar inconstitucionales por su carácter recaudatorio encubierto.
52. Asimismo, debe señalarse que la disposición impugnada **no incide en el derecho de acceso a la información**, pues el legislador local estableció con claridad en la norma impugnada que el cobro previsto es ***“Por los servicios prestados por la Defensoría, solicitados por los particulares”***, sin que se vean vinculados a solicitudes de acceso a la información o al ejercicio de ese derecho.
53. A partir del parámetro expuesto, se procede a realizar el test de proporcionalidad a la cuota de recuperación prevista en la norma impugnada.
54. **a) Finalidad.** La medida cuestionada –el cobro de una cuota de recuperación de 0.005 UMA por cada hoja digitalizada– tiene como finalidad declarada recuperar el costo de materiales de reproducción de documentos generados o resguardados por la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro. Esta finalidad es, en principio,

legítima, ya que se relaciona con la búsqueda de eficiencia presupuestaria y la sostenibilidad operativa de un organismo público descentralizado, sin implicar per se una afectación indebida a derechos fundamentales.

55. **b) Adecuación (idoneidad).** La medida podría resultar formalmente adecuada, en tanto el cobro busca disuadir el uso excesivo de servicios documentales y asegurar que quienes solicitan la digitalización de archivos aporten una contribución mínima al costo que implica el servicio. Sin embargo, esta idoneidad es aparente, ya que **el servicio de digitalización no implica el uso de materiales físicos** (papel, tinta, energía o medios de entrega física), y **en muchos casos el solicitante puede proveer su propio medio de almacenamiento digital.**
56. Si bien podría argumentarse, como lo hacen los Poderes demandados, que la digitalización implica ciertos costos indirectos derivados del uso de equipos como escáneres, computadoras, energía eléctrica y tiempo del personal que realiza el servicio, lo cierto es que **estos insumos forman parte del equipamiento operativo ordinario del ente descentralizado** y su utilización para la digitalización de documentos no genera un gasto marginal de grado relevante que justifique el cobro por hoja; tampoco se acredita que existan equipos, licencias o procesos especializados que eleven significativamente el costo de esta actividad. Esto es así, máxime cuando la entrega de la información en medios físicos ya se encuentra regulada y tarifada en otros incisos del propio artículo 43 Bis. Por tanto, la existencia de recursos mínimos involucrados y que forman parte de la operación ordinaria del ente no basta para validar un cobro fijo por hoja derivado de la simple digitalización de documentos, ni lo exonera del cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad material. En consecuencia, el vínculo entre el cobro y el servicio prestado resulta débil o inexistente.

57. **c) Necesidad.** La cuota de recuperación no supera el análisis de necesidad, pues existen medios menos restrictivos o menos lesivos para alcanzar el mismo fin de recuperación de costos, como por ejemplo limitarse el cobro a los casos donde efectivamente se requiera la entrega de información en medios físicos (CD, DVD, USB), supuestos que ya están regulados expresamente en los incisos f) y g) de la propia fracción II del artículo 43 Bis impugnado, al señalar, respectivamente, **“grabado de información en disco compacto, por cada disco 0.10 UMA”** y **“grabado de información en CD formato DVD, por cada disco 0.14 UMA”**.²⁵ También podría preverse que el

²⁵ **Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.**

“Artículo 43 Bis. Por los servicios prestados por la Defensoría, solicitados por los particulares, se causarán y

pagarán los siguientes derechos y cuotas de recuperación:

1. Por la inscripción o renovación de registro en el Padrón de Proveedores de la Defensoría, se pagará el monto equivalente a 1 UMA.

II. Por el costo de materiales de reproducción de documentos o archivos generados o resguardados por la Defensoría, se establecen los siguientes montos de cuotas de recuperación:

a) Fotocopia simple tamaño carta u oficio, por cada página 0.005 UMA.

b) Fotocopia certificada carta u oficio, por cada página 0.01 UMA

c) Impresión digital de archivo en imagen a color, por cada página 0.02 UMA.

d) Fotocopia de planos, por cada uno 0.24 UMA.

e) Impresión de fotografía, por cada una 0.02 UMA.

f) Grabado de información en disco compacto, por cada disco 0.10 UMA.

g) Grabado de información en CD formato DVD, por cada disco 0.14 UMA; y

h) Digitalización de hojas carta u oficio, por cada página 0.005 UMA.

III. Los montos de las cuotas de recuperación por los servicios de capacitación, formación académica, educación superior y certificación prestados por conducto del CEDHQ serán los siguientes:

a) Inscripción a Talleres (pago único): 18 UMA.

b) Inscripción a Cursos (pago único): 18 UMA,

c) Inscripción a Seminarios (pago único): 37 UMA

d) Diplomados (pago único): 74UMA.

e) Inscripción a Licenciatura (pago único): 18 UMA.

f) Colegiatura (pago mensual) de la. Licenciatura: 37 UMA.

g) Inscripción a Maestría (pago único): 18 UMA.

h) Colegiatura (pago mensual) de Maestría: 37 UMA.

i) Certificación de competencias: 150 UMA.

IV. Los montos de las cuotas de recuperación por los servicios control y gestión escolar prestados por conducto del CEDHQ serán los siguientes:

a) Expedición de Kardex o constancia: 1.5 UMA.

b) Expedición de Diploma de taller, curso o diplomado: 1.5 UMA.

c) Expedición o reexpedición de credencial: 1 UMA.

d) Expedición de certificado de estudios: 2 UMA.

e) Expedición de Título: 4 UMA.

Las cuotas de recuperación que no se encuentren previstas en los incisos anteriores, se determinarán por el Presidente de la Defensoría y se publicarán.

El monto de la cuota de recuperación por servicios de capacitación y formación académica que

solicitante proporcione su propio USB o, al menos, su correo electrónico. La ausencia de mecanismos alternativos o diferenciados revela que el legislador optó por una medida genérica, sin ponderar soluciones menos invasivas al particular; por tanto, la cuota impugnada no satisface el principio de necesidad al no haberse considerado alternativas menos gravosas.

58. **d) Proporcionalidad en sentido estricto.** Esta etapa del análisis exige valorar si el beneficio público que se busca con la imposición de la cuota —en este caso, una recuperación mínima de costos operativos— justifica la carga económica que representa para las personas usuarias del servicio, particularmente tratándose de quienes recurren a la Defensoría en situación de vulnerabilidad. En el caso concreto, el beneficio público es mínimo, mientras que la afectación individual puede ser significativa, sobre todo si se solicita un volumen amplio de información. Además, no se demuestra que la digitalización de documentos genere un costo real para el organismo, y la cuota se aplica incluso cuando no se entregan medios físicos. Por tanto, el costo impuesto a los particulares no guarda una proporción razonable con la utilidad pública que se pretende alcanzar, lo que impide superar este último umbral del test de proporcionalidad.
59. En suma, el precepto impugnado establece el cobro de la tarifa respectiva solo por la **“Digitalización de hojas carta u oficio, por cada página”**, lo

corresponda deberá ser señalado en la respectiva convocatoria, con el objeto de que se tenga conocimiento del mismo. Las cuotas de recuperación por servicios de gestión escolar deberán exhibirse en los medios de difusión de la Defensoría.

El tabulador de cuotas de recuperación por servicios de capacitación y formación académica se aplicará a todos los usuarios, sin excepción alguna, salvo en caso de que se trate de personal de la Defensoría o se suscriba convenio institucional de colaboración administrativa pudiendo aplicarse descuento de hasta un 50% del costo tabulado tratándose de licenciatura y maestría, y de hasta el 100% tratándose de Talleres, Cursos, Semanarios y Diplomados. Dicho descuento será autorizado por el Presidente de la Defensoría.

El cobro de los derechos y las cuotas de recuperación se realizará conforme a los procedimientos y formatos autorizados, debiendo expedirse el correspondiente comprobante con requisitos fiscales.

La Defensoría, con base en la autonomía de gestión con que cuenta, está facultada para recaudar y administrar libremente sus ingresos derivados de cuotas de recuperación y derechos.”

que implica únicamente la **simple conversión del documento físico a un formato electrónico e inmaterial**, sin que se acredite que dicha actividad genere un costo relevante o extraordinario para el Estado que justifique el cobro individualizado; tampoco se demuestra que el proceso implique insumos físicos o procesos técnicos, especializados o complejos que sustenten esa tarifa. Además, la porción normativa impugnada no define la forma en que debe entregarse la información digitalizada –lo cual ya se regula en otros supuestos del propio precepto analizado, como CD o DVD, lo que incluso puede generar un doble cobro–, ni contempla la posibilidad de que el solicitante proporcione su propio medio para resguardar la información, lo cual eliminaría cualquier costo operativo adicional. En estas condiciones, **la medida resulta desproporcional en sentido estricto**, al imponer una carga injustificada a los particulares –potencialmente los que se encuentran en situación de vulnerabilidad– sin que exista una contraprestación real equivalente.

60. En estas condiciones, **la cuota de recuperación prevista en el precepto impugnado no satisface los estándares constitucionales aplicables a los cobros por servicios prestados por entes públicos con autonomía, al carecer de justificación, razonabilidad y proporcionalidad en su diseño**. En el caso, no se acredita la existencia de una contraprestación real o un costo que sustente el cobro de la tarifa respectiva, lo que **viola el artículo 14 de la Constitución Federal** que tutela **el principio de seguridad jurídica** y, además, **el diverso 134 del propio Ordenamiento Fundamental**, el cual ordena que los recursos públicos se administren bajo los principios de **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez**, lo que guarda relación con la **prohibición de lucros indebidos** por parte del Estado, así como con los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 179/2024

principios de proporcionalidad material y razonabilidad administrativa. En consecuencia, la medida resulta inconstitucional al configurar una carga económica injustificada para los particulares.

61. Por tanto, lo procedente es declarar la invalidez del **artículo 43 Bis, fracción II, inciso h)**, de la **Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro**, publicada en el Periódico Oficial local el dieciocho de octubre de dos mil veinticuatro.

VII. EFECTOS

62. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, 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.
63. Atento a ello, se declara la invalidez del **artículo 43 Bis, fracción II, inciso h)**, de la **Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro**, publicada en el Periódico Oficial local el dieciocho de octubre de dos mil veinticuatro, lo cual surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de dicha entidad federativa.
64. Finalmente, deberá notificarse la presente sentencia a la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la norma invalidada.

VIII. DECISIÓN

Por lo antes expuesto y fundado, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 179/2024

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

SEGUNDO. Se declara la **invalidéz** del **artículo 43 Bis, fracción II, inciso h)**, de la **Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro**, adicionado mediante la ley publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de octubre de dos mil veinticuatro, la cual **surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del referido Estado**, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, 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.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto de los apartados del I a V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma impugnada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 179/2024

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama separándose de la metodología y con consideraciones distintas, Ortiz Ahlf con consideraciones distintas, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto de los apartados VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 43 Bis, fracción II, inciso h), de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, y VII, relativo a los efectos. Los señores Ministros Espinosa Betanzo y Guerrero García anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz.

El señor Ministro Presidente Aguilar Ortiz declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el Ministro Presidente y la Ministra Ponente, con el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO HUGO AGUILAR ORTIZ

PONENTE

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 179/2024

MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

Esta foja corresponde a la sentencia de la **acción de inconstitucionalidad 179/2024**, fallada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **trece de octubre de dos mil veinticinco. CONSTE.**