

VOTO PARTICULAR

Comisionada Josefina Román Vergara

Número de expediente: RRA 10043/24

Sujeto obligado: Fiscalía General de la República

Folio: 330024624001436

Comisionada ponente: Norma Julieta del Río
Venegas

Voto particular de la Comisionada Josefina Román Vergara, emitido con motivo de la resolución del recurso de revisión con número del expediente RRA 10043/24, interpuesto en contra de la Fiscalía General de la República, votado en la sesión del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el dos de octubre del dos mil veinticuatro.

El Pleno de este Instituto determinó **modificar** la respuesta emitida por el sujeto obligado, e instruirle, entre otras cosas, a efecto de que ponga a disposición de la persona recurrente la versión íntegra del acuse del escrito inicial de una Controversia constitucional, cuyo tema es la violación a las garantías institucionales e invasión de esferas competenciales de la Fiscalía General de la República. Lo anterior, en las modalidades de consulta directa, **copias simples y certificadas**, cuya entrega debe ser gratuita respecto de las primeras veinte fojas, de conformidad con lo previsto en el artículo 145 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, brindando la posibilidad de recibir la información en su domicilio, previo pago por el servicio de correo certificado, e informando los costos de reproducción tanto de las hojas simple y certificadas.

No obstante lo anterior, en el caso en particular, y en relación con la inclusión en la resolución de la gratuidad de las primeras veinte hojas certificadas, esta ponencia se **aparta parcialmente** de la determinación sostenida por la mayoría del Pleno, pues bajo las consideraciones jurídicas de esta ponencia, el costo de reproducción de la información solicitada en la modalidad de copias certificadas debe apegarse a lo establecido por la Ley Federal de Derechos, conforme a los argumentos que se presentarán a continuación.

El artículo 6, segundo párrafo, inciso A, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, todo ello de manera gratuita; no obstante que, como se verá, dicha gratuidad sólo debe entenderse en lo concerniente al trámite de acceder a la información solicitada, no así a su reproducción en copias certificadas.

VOTO PARTICULAR

Comisionada Josefina Román Vergara

Número de expediente: RRA 10043/24

Sujeto obligado: Fiscalía General de la República

Folio: 330024624001436

Comisionada ponente: Norma Julieta del Río
Venegas

Esto es así, debido a que, de la interpretación al texto constitucional y al procedimiento de acceso a la información establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se desprende que el cumplimiento al derecho de acceso a la información pública consta de tres etapas: la búsqueda y el acceso de aquellos documentos solicitados; la segunda, relativa a la preparación de la documentación en la vía en que el particular establezca, como es el escaneo y almacenamiento de la información para entregarse de manera electrónica; y finalmente, el envío o entrega de la misma.

La palabra acceso, de acuerdo con la definición establecida por la Real Academia de la Lengua Española, es *la entrada o acercamiento*, concepto que no es sinónimo de reproducción, pues esta última consiste en *la acción y efecto de reproducir o reproducirse; en una cosa que reproduce o copia un original, o bien, en la copia de un texto, una obra u objeto de arte conseguida por medios mecánicos*. Por tanto, el acceso de la información pública no implica que el poseedor de ésta la reproduzca de forma gratuita, salvo ciertos casos.

En ese orden de ideas, y respecto del pago por la reproducción de la información requerida en la modalidad de copias certificadas, es dable señalar que para que nazca la obligación del pago de un derecho debe darse el hecho generador de éste, el cual, en el caso que nos ocupa, es el servicio prestado por el Estado, es decir, la emisión de la información en la modalidad de copia certificada resulta ser el hecho generador de la obligación de pago; por lo cual, nace el vínculo jurídico entre éste y el particular, situación que no ocurre con la información que por mandato de ley debe ser gratuita y por ende, no existe ese vínculo que obliga al pago de un derecho.

Así pues, únicamente es procedente el pago de derechos respecto de la información que no deba encontrarse previamente digitalizada al momento de que se realice la solicitud de información o bien, que no exista otra disposición legal que implique una obligación para el Sujeto Obligado de contar con la información digitalizada.

VOTO PARTICULAR

Comisionada Josefina Román Vergara

Número de expediente: RRA 10043/24

Sujeto obligado: Fiscalía General de la República

Folio: 330024624001436

Comisionada ponente: Norma Julieta del Río
Venegas

En ese tenor, existen supuestos en los cuales los sujetos obligados deben contar con información en medio digital por mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de los ordenamientos específicos aplicables a cada caso; dicha normatividad puede indicar que la información debe encontrarse digitalizada o que debe ser preservada en medio magnético o electrónico, toda vez que obra fácticamente en sus archivos; asimismo, existe información correspondiente a las obligaciones de transparencia comunes y específicas que los sujetos obligados deben tener disponible de manera permanente y actualizada de forma sencilla, precisa y entendible, en los respectivos medios electrónicos.

Por ende, se trata de supuestos en los que la información debe obrar en archivo electrónico y consecuentemente, no se pagarían los costos de reproducción correspondientes; pues existen disposiciones que le señalan al sujeto obligado, de manera específica, los casos en los que, sea cual sea la naturaleza de la información, ésta debe ser puesta a disposición en los medios electrónicos.

Independiente de lo anterior, el artículo 145 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹ establece que el **principio de gratuidad** rige al ejercicio del derecho de acceso a la información, y en atención de ello, **ciñe los costos** de reproducción de la información a lo que disponga la normatividad aplicable, la cual deberá considerar que los montos que determine aplicables permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso.

De igual forma, el artículo en comento prevé expresamente que la información deberá ser entregada **sin costo**, cuando implique la entrega de **no más de veinte “hojas simples”**, y prevé que no podrá fijarse un servicio o medio que implique un costo para la presentación de solicitudes.

¹ **Artículo 145.** En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

- I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;
- II. El costo de envío, en su caso, y
- III. El pago de la certificación de los Documentos, cuando proceda.

La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las Unidades de Transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante.

Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo, se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha Ley.



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

VOTO PARTICULAR

Comisionada Josefina Román Vergara

Número de expediente: RRA 10043/24

Sujeto obligado: Fiscalía General de la República

Folio: 330024624001436

Comisionada ponente: Norma Julieta del Río
Venegas

Se considera que para la determinación del monto a pagar por concepto de derechos debe tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que este sea fijo e igual para todos los que reciban servicios análogos, características que distinguen a los derechos de las demás contribuciones; en consecuencia, para que se cumpla con los principios de proporcionalidad y equidad que establece la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe existir un equilibrio razonable entre el monto a pagar y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio.

Al respecto, el artículo 2, fracción IV del Código Fiscal de la Federación dispone que las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y **derechos**, y que estos últimos se tratan de las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados en tratándose de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

De lo anterior, se desprende que los derechos cuentan con las siguientes características:²

- **Son contribuciones**, en términos de lo previsto en el artículo 2, fracción IV del Código Fiscal de la Federación.
- **Los derechos deben estar establecidos en una ley**. Esto es, se debe exigir que éstos se establezcan en una ley, en previsión a lo dictado en el artículo 31, fracción VI de la Carta Magna, por lo que al seguir la misma suerte de las contribuciones deben tutelar el principio de legalidad.
- **Deben pagarse derechos por servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho público**, ya que, si se tratara de ingresos por funciones del Estado como particular, estaríamos frente a los productos.

² Carrasco Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal I. Colección de textos jurídicos. Editorial IURE. México, 2004, páginas 182 y 183.



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

VOTO PARTICULAR

Comisionada Josefina Román Vergara

Número de expediente: RRA 10043/24

Sujeto obligado: Fiscalía General de la República

Folio: 330024624001436

Comisionada ponente: Norma Julieta del Río
Venegas

- **Por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación tiene que pagarse derechos.** A partir de la entrada en vigor del Código Fiscal de la Federación en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1981, los ingresos por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público de la nación son derechos, a pesar de que se trata de ingreso provenientes de la explotación de bienes patrimoniales del Estado.³

En tal consideración, al tratarse de contribuciones, los derechos se encuentran sujetos a los **principios** en materia tributaria establecidos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber: **(i) generalidad, el cual implica que la ley debe abarcar a todas las personas cuya situación particular se ubique en la hipótesis contenida en ella, el cual al realizarse provoca el surgimiento de la obligación fiscal;** (ii) uniformidad, referente a que los sujetos pasivos se ubiquen en el mismo supuesto impositivo, se les impongan obligaciones iguales; (iii) justicia impositiva, consistente en el adecuado reparto de las cargas pública; (iv) **legalidad tributaria, consistente que ninguna autoridad fiscal puede emitir un acto o resolución que no sea conforme a una ley expedida con anterioridad** y (v) capacidad contributiva, referente al establecimiento de contribuciones según la posibilidad económica de cada individuo, determinándose con base en el ingreso de la persona.⁴

De esta suerte, **la obligación fiscal** surge cuando el fisco (sujeto activo, exige al contribuyente (sujeto pasivo) una prestación pecuniaria; así, en tratándose de derechos, el vínculo tributario se genera cuando el particular provoca la prestación de servicio y, en consecuencia, el pago del precio es obligatorio.

Sobre esta base, se verifica que, al configurarse como una contribución, en los derechos estamos frente al cumplimiento de todos y cada uno de los elementos de la obligación fiscal (causa, objeto, relación jurídico tributaria, hecho imponible y sujetos).

³ Tesis de jurisprudencia emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, números 2/98, 3/98, 4/98, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo VII, enero 1998, páginas 41, 54 y 55.

⁴ Carrasco, 2004, páginas 29 a 31.



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

VOTO PARTICULAR

Comisionada Josefina Román Vergara

Número de expediente: RRA 10043/24

Sujeto obligado: Fiscalía General de la República

Folio: 330024624001436

Comisionada ponente: Norma Julieta del Río
Venegas

La **causa** refiere al fundamento jurídico último de la obligación de pagar la contribución; mientras que el **objeto** alude a la parte del patrimonio o ingreso de los contribuyentes por el porcentaje del precio o del valor de determinados bienes o la cantidad fija, que el **sujeto pasivo (contribuyente)** debe entregar a la **hacienda pública (sujeto activo)**. Esto es, en el caso en concreto, la Ley Federal de Derechos, en su artículo 5, fracción I establece que el **pago de derechos corresponde a la recepción de un servicio** que presta el Estado en sus funciones de derecho público, entre los que se encuentra la expedición de copias certificadas, cuya cuota corresponde a **\$25.03 (veinticinco pesos con tres centavos)**,⁵ por cada hoja tamaño carta u oficio, mientras que el Anexo 19 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2024 precisa la cuota en \$26.11 sin ajuste y \$26 con ajuste.⁶

De tal manera, para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio que cause los respectivos derechos y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.⁷

Así también, en el asunto que nos ocupa, se actualiza la **relación jurídico tributaria y la identificación de los sujetos**, en tanto que se refiere al vínculo se da entre el sujeto activo, el Estado, y un sujeto pasivo, el contribuyente; misma que se extingue cuando el particular realice el pago por concepto de expedición de copias certificadas, a cargo de algún ente público.

De igual modo, se advierte que el **hecho generador u hecho imponible** de los derechos es la prestación del servicio, entendiéndose como tal a la circunstancia, hecho o hipótesis contenida en una ley que, al realizarse hace que se genere la obligación de pago de la contribución, lo cual conforme a la doctrina jurídico fiscal se conoce como hecho imponible.

⁵ **Artículo 5o.-** Tratándose de los servicios que a continuación se enumeran que sean prestados por cualquiera de las Secretarías de Estado y Procuraduría General de la República, se pagarán derechos conforme a las cuotas que para cada caso a continuación se señalan, salvo en aquellos casos que en esta Ley se establecen expresamente.

I.- Expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio \$25.03.

⁶ Anexo 19 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2024 Artículo 5, fracción I, \$26.11 sin ajuste, \$26 con ajuste, disponible en: https://dof.gob.mx/2023/SHCP/SHCP_02_291223.pdf

⁷ Tesis 232409. Pleno. Séptima Época. Semanario Judicial de la Federación. Volumen 169-174, Primera Parte, Pág. 23.

VOTO PARTICULAR

Comisionada Josefina Román Vergara

Número de expediente: RRA 10043/24

Sujeto obligado: Fiscalía General de la República

Folio: 330024624001436

Comisionada ponente: Norma Julieta del Río
Venegas

Bajo este contexto, si bien es cierto, el pago de derechos por la prestación de ciertos servicios que presta el Estado se establece en ley, también lo es, que mientras no se genere el hecho imponible no se está en la obligación de pagar los mismos; en cambio, si se genera el hecho imponible entonces se da por ende la obligación de pago del derecho y nace el vínculo jurídico entre la entidad administrativa que tiene efectivamente el derecho a recibir la contribución y el sujeto que tiene la obligación de contribuir, dada la situación jurídica o de hecho que la generó.

Además, el artículo 5 de la Ley Federal de Derechos prevé que **la excepción de pago** de derechos, únicamente es aplicable a la expedición de documentos o copias certificadas que sean solicitados por la Federación, la Ciudad de México, Estados y Municipios de asuntos oficiales y de su competencia, siempre y cuando no derive de información relacionada con la substanciación de un juicio de amparo, ni de una petición de un particular, lo cual se puede entender como el ejercicio del derecho de acceso a la información y de petición, previstos en los artículos 6 y 8 Constitucionales.

Por lo anterior, se advierte que, respecto de los costos de reproducción, como fue mencionado, la Ley Federal de Derechos, en su artículo 5 establece que el **pago de derechos corresponde a la recepción de un servicio** que presta el Estado en sus funciones de derecho público, entre los que se encuentra la expedición de copias certificadas, cuya cuota corresponde a **\$25.03 (veinticinco pesos con tres centavos)**, por cada hoja tamaño carta u oficio, mientras que el Anexo 19 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2024 precisa la cuota en \$26.11 sin ajuste y \$26 con ajuste.

Asimismo, la Ley Federal de Derechos en su artículo 7 dispone que los montos de los ingresos por concepto de derechos por parte de las autoridades deben ser informados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Del mismo modo, el Código Fiscal en su artículo 5 establece que cuando las disposiciones fiscales, que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta, de igual forma se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

VOTO PARTICULAR

Comisionada Josefina Román Vergara

Número de expediente: RRA 10043/24

Sujeto obligado: Fiscalía General de la República

Folio: 330024624001436

Comisionada ponente: Norma Julieta del Río
Venegas

Derivado de lo anterior, estimamos que es innegable que el ejercicio del **derecho de acceso** tiene como principio fundamental, el de la **gratuidad**, y si bien es el eje rector del procedimiento en sí mismo, que comprende desde la solicitud hasta la entrega de la información que obra en los archivos de los sujetos obligados, la gratuidad **no puede hacerse extensiva a cuestiones que por ley se prevén de manera distinta**, pues en cuanto al tema de los costos por concepto de reproducción de copias certificadas, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece expresamente el pago por dicho concepto, cuando la modalidad de entrega sea en copia certificada, **incluso, condicionan la entrega a dicho pago**, lo cual no puede ser obviado en las resoluciones que emita este Órgano Garante, bajo el principio de legalidad.

Lo anterior responde al hecho de que **la certificación de documentos**, en términos del Código Fiscal de la Federación⁸ y de la Ley Federal de Derechos,⁹ **configura un servicio que presta el Estado en sus funciones de derecho público**, por el cual debe pagarse una contraprestación que se contabiliza como un ingreso por parte de la Federación, el cual incluso, debe ser reportado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Luego entonces, si bien el principio de gratuidad rige el procedimiento del derecho de acceso a la información, la entrega de la misma en la modalidad de copias certificadas, implica un costo para el Estado, de ahí que resulte necesario que exista un medio de recuperación de tales gastos, en el caso, mediante el pago de un derecho ya establecido en la normatividad aplicable, esto es, una contraprestación que deben pagar las personas físicas y jurídicas colectivas por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Entidad.

⁸ **Artículo 2o.-** Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

...

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

⁹ **Artículo 1o.-** Los derechos que establece esta Ley, se pagarán por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y en este último caso, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en esta Ley. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

VOTO PARTICULAR

Comisionada Josefina Román Vergara

Número de expediente: RRA 10043/24

Sujeto obligado: Fiscalía General de la República

Folio: 330024624001436

Comisionada ponente: Norma Julieta del Río
Venegas

Por lo antes señalado, se insiste, que, si bien el acceso a la información pública es gratuito de conformidad con la normatividad aplicable, la entrega de información pública en la modalidad de copias certificadas es un derecho delimitado por la Ley Federal de Derechos, por lo que se trata de supuestos distintos, es decir, el acceso a la información pública implica el ejercicio del derecho fundamental previsto en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consistente en la facultad de un particular para exigir de la autoridad una acción concreta, protegida directamente por el derecho objetivo; en tanto que la reproducción de la información solicitada implica la utilización de recursos públicos asignados al ente gubernamental.

Por otra parte, en la resolución de mérito, al ordenar la entrega gratuita de las primeras veinte copias certificadas, se desestima que el cobro de contribuciones, en este caso, de los derechos, se encuentra regulado **específicamente** por la Ley Federal de Derechos.

En ese sentido, el Poder Judicial de la Federación ha hecho mención del criterio de especialidad *-lex specialis derogat legi generali-*, conforme al cual, cuando entre diversas normas pueda plantearse un conflicto en razón de una relación de especialidad, debe prevalecer la más concreta en relación con otra más genérica¹⁰, a su vez, el mismo Poder Judicial también lo ha denominado como principio de especialidad, que estriba en que, cuando una misma materia está regulada por dos leyes o disposiciones de ley, la legislación o la disposición especial será la aplicable.¹¹

¹⁰ CONVENIO SOBRE TRANSPORTES AÉREOS ENTRE EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. DEBE PREVALECER, CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE JERARQUÍA Y ESPECIALIDAD, SOBRE LAS LEYES TRIBUTARIAS.

Época: Novena Época, Registro: 161358, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, agosto de 2011, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: I.4o.A.789 A, Página: 1303.

¹¹ CONCURSO APARENTE DE NORMAS. ES INEXISTENTE CUANDO LA MISMA CONDUCTA SE SANCIONA SIMULTÁNEAMENTE EN UNA LEY COMO FALTA ADMINISTRATIVA Y EN OTRA COMO DELITO, PORQUE AMBAS, AL SER DE DISTINTA NATURALEZA, PUEDEN COEXISTIR.

Época: Novena Época, Registro: 179081, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, marzo de 2005, Materia(s): Penal, Tesis: III.2o.P.139 P, Página: 1093. 0



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

VOTO PARTICULAR

Comisionada Josefina Román Vergara

Número de expediente: RRA 10043/24

Sujeto obligado: Fiscalía General de la República

Folio: 330024624001436

Comisionada ponente: Norma Julieta del Río
Venegas

Al respecto, es de señalarse que en tratándose del cobro, por concepto de los servicios que sean prestados por el Estado, se pagarán derechos conforme a las cuotas establecidas para cada caso, como lo son la expedición de copias certificadas; en tal virtud, si bien, se encuentran señalados de manera genérica en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo cierto es que, atendiendo al principio de especialidad y **por lo que hace al cobro**, debemos sujetarnos a las disposiciones, reglas, normas y lineamientos estipulados en la Ley Federal de Derechos, en tanto que se trata de una norma tributaria.

Así pues, al versar la materia del presente voto, respecto de la aplicación de una norma tributaria, y como ha sido expresado, en términos de los artículos 31, fracción IV de la Constitución Federal y 5 del Código Fiscal de la Federación, la materia fiscal se trata de una cuestión de estricto derecho, lo que supone una genérica obligación para todos de no obstaculizar su incumplimiento, quedando el ciudadano a través de las leyes ordinarias que desarrollan ese deber, obligado a determinados comportamientos jurídicamente exigibles.

Incluso, resulta viable traer a colación que, en materia de amparo fiscal, la suplencia de la queja y del error, en afán de promover, respetar y garantizar la protección de los Derechos Humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad en beneficio de todo ser humano, a la luz de la reforma de derechos humanos del año 2011, se erigen como excepciones al principio de estricto derecho, establecidos por la Carta Magna en los párrafos cuarto y quinto de la fracción II del artículo 107 constitucional.¹²

Esto es, el ejercicio del poder tributario y la actuación de las autoridades en esta materia, deben seguir determinados lineamientos que la propia constitución y las leyes establecen; por lo que es imposible considerar que la autoridad, por el simple hecho de serlo, pueda actuar a su libre arbitrio.¹³

¹² Artículo 107. ...

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.

¹³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Principios constitucionales de derecho tributario. Limusa, 3ª edición. México 1990, págs. 70 y 71.

VOTO PARTICULAR

Comisionada Josefina Román Vergara

Número de expediente: RRA 10043/24

Sujeto obligado: Fiscalía General de la República

Folio: 330024624001436

Comisionada ponente: Norma Julieta del Río
Venegas

Así también, el recurso de revisión que nos ocupa, desestima que, con la ausencia de recaudación de esta contribución se afectaría el principio constitucional de **destino al gasto público**, consistente en que le importe de lo recaudado por el fisco a través de impuesto, derechos y otras contribuciones se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado, relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, es decir, a los gastos públicos determinados en el Presupuesto de Egresos, correspondiente. Este principio prohíbe que la contribución se destine al pago de gastos que no estén encaminados a satisfacer las funciones que el Estado resta a la colectividad. Si las cantidades recaudadas tienen un destino diferente al de sufragar los gastos públicos, se viola el principio referido.¹⁴

Por ello, es que estimo que la orden asentada en el asunto que nos ocupa deberá ceñirse, en apego al principio de estricto derecho, a las disposiciones en materia tributaria y presupuestaria.

En tal consideración, sin duda, el acceso a la información pública atiende de manera inseparable a la persona que ejercita el derecho, no así a la reproducción y envío de la información solicitada, pues es claro que se trata de momentos y supuestos diversos.

Establecido lo anterior, no debe olvidarse que, en cuanto a la certificación de documentos en su poder, los sujetos obligados a los cuales les resulta aplicable la Ley Federal de Derechos indiscutiblemente deben emitir respuesta de acuerdo con lo establecido por la misma, puesto que no se encuentran facultados para no aplicar la misma.

En este orden de ideas, resulta conveniente traer a colación la resolución emitida el 14 de julio de 2011 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente Varios 912/2010 derivado de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso Radilla Pacheco, a través de la cual se establecieron las bases del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano; en lo que nos concierne, se determinó que todas las autoridades del país ajenas al Poder Judicial de la Federación, tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, **sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad**.¹⁵ Criterio cristalizado en las tesis con rubro

¹⁴ Varios. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de las Constituciones. tomo II, pág. 851.

¹⁵ Resolución emitida el 14 de julio de 2011 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente Varios 912/2010. "[...] todas las autoridades del país en el ámbito de sus competencias [distintas a las del Poder Judicial de la Federación] tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

VOTO PARTICULAR

Comisionada Josefina Román Vergara

Número de expediente: RRA 10043/24

Sujeto obligado: Fiscalía General de la República

Folio: 330024624001436

Comisionada ponente: Norma Julieta del Río
Venegas

“SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO”,¹⁶ y “CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO”.¹⁷

Consecuentemente, al realizar una interpretación del principio de gratuidad y aplicarlo de manera indistinta a las primeras veinte copias certificadas, por un lado, se deja de observar lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública que prevé expresamente el cobro por la certificación de documentos, y por el otro, genera un daño al erario público, pues ello se traduce en que el Estado deje de percibir recursos por concepto de prestación de servicios que se encuentran previstos en la Ley Federal de Derechos.

Por otro lado, no pasa desapercibido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2a. XXXIII/2010,¹⁸ se manifestó respecto al costo de reproducción de copias certificadas establecido en la Ley Federal de Derechos, en el sentido de que los derechos por la prestación de servicios por parte del Estado son constitucionales siempre que haya una relación razonable entre el costo del servicio y la cantidad que se cobre a los particulares, y que tratándose de copias certificadas, resulta un cobro excesivo lo que establece la Ley Federal de Derechos, ya que no resulta congruente y razonable con el costo que tiene su realización, pues corresponde a la expedición de copias y certificación de cada una de éstas; lo anterior, toda vez que en el mercado comercial, el valor de la fotocopia es entre cincuenta centavos a dos pesos, por lo que no debe de perseguirse lucro alguno por su expedición.

De tal circunstancia, el Poder Judicial de la Federación determinó que se trasgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no existir equivalencia razonable entre el costo del servicio y la cantidad que debe cubrir el contribuyente, haciendo una inaplicación de normas.

para lograr su protección más amplia, **sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas.**”
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5212527&fecha=04/10/2011

¹⁶ “Época: Décima Época, Registro: 160480, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. LXX/2011 (9a.), Página: 557. SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.”

¹⁷ Tesis aislada 2ª. CIV/2014 (10ª), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, registro 2007573, Segunda Sala, libro 11, octubre de 2014, tomo I, materia constitucional, página 1097.

¹⁸ Datos para su localización: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, junio de 2010, Página: 274, Registro: 164477.

VOTO PARTICULAR

Comisionada Josefina Román Vergara

Número de expediente: RRA 10043/24

Sujeto obligado: Fiscalía General de la República

Folio: 330024624001436

Comisionada ponente: Norma Julieta del Río
Venegas

En tal tenor, si bien es cierto que el Poder Judicial de la Federación determinó la inconstitucionalidad del cobro de la reproducción de información en copia certificada, previsto por la Ley Federal de Derechos, también lo es que todas las autoridades del país ajenas al Poder Judicial de la Federación, si bien tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia (interpretación conforme), no están facultadas para **inaplicar normas**, lo cual, en el presente asunto, se traduce en el hecho de que, los sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no tienen atribuciones para no aplicar los montos establecidos por la Ley Federal de Derechos, pues se reitera, tal situación únicamente es competencia del poder judicial.

Finalmente, se concluye que el cobro por concepto de reproducción de la información en copia certificada no transgrede la esfera de derechos del solicitante, pues, por un lado, se encuentra previsto en la ley de la materia, y por el otro, como se estableció en *supra* líneas configura una prestación de servicios por parte del Estado, previsto en la Ley Federal de Derechos.

Tomando en consideración lo anterior, en el presente asunto, estimamos que no era procedente que se incluyera en la resolución, lo relativo a la gratuidad de la certificación de las primeras veinte fojas, puesto que los costos que se desprenden de las mismas están previstos expresamente en la Ley Federal de Derechos, la cual es de observancia obligatoria para el sujeto obligado, con motivo de su naturaleza jurídica.

Derivado de lo ya manifestado, se considera que la gratuidad referida en el texto constitucional descansa únicamente en la primera etapa en materia de transparencia, siendo que el ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito para todas las personas, sin embargo, no abarca que el poseedor de la información absorba un gasto de reproducción, pues se está ante una situación de hecho distinta que implica el uso y destino de recursos públicos.



Instituto Nacional de
Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de
Datos Personales

VOTO PARTICULAR

Comisionada Josefina Román Vergara

Número de expediente: RRA 10043/24

Sujeto obligado: Fiscalía General de la República

Folio: 330024624001436

Comisionada ponente: Norma Julieta del Río
Venegas

En suma, con fundamento en las Reglas segunda, numeral vigesimotercero y cuadragésima cuarta de los Lineamientos que regulan las sesiones del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en Materia de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, del Sector Público, al no coincidir con parte de la decisión adoptada por el pleno de este Instituto se emite **voto particular** en el recurso de revisión **RRA 10043/24**, por considerar que no procede la gratuidad de la reproducción de la información, en copia certificada.

Josefina Román Vergara
Comisionada

