

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 26 de enero de 2022.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones de 22 leyes de ingresos municipales del estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2022, expedidas mediante los decretos publicados el 27 de diciembre de 2021 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

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

Designo como delegadas y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, José Cuauhtémoc Gómez Hernández y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2196579 y 08735629, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, José Luis Esquivel Ruiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I. Nombre de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:.....	6
V. Derechos fundamentales que se estiman violados:.....	6
VI. Competencia.....	6
VII. Oportunidad en la promoción.....	7
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	7
IX. Introducción.....	8
X. Conceptos de invalidez.....	9
PRIMERO.....	9
A. Naturaleza de los derechos por servicios.....	10
B. Principio de proporcionalidad tributaria aplicable a derechos por servicios.....	14
C. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria por las normas combatidas.....	17
SEGUNDO.....	27
A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información 28	
B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.....	33
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	38
A N E X O S	39

C N D H
M É X I C O

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

I. Nombre de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado de Puebla.

B. Gobernador del Estado de Puebla.

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

a) Cobros excesivos y desproporcionados por servicios de reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información:

1. Artículo 17, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
2. Artículo 18, fracciones I, III, incisos e) y f), numerales 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlixco, para el Ejercicio Fiscal 2022.
3. Artículo 17, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalchicomula de Sesma, para el Ejercicio Fiscal 2022.
4. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautla, para el Ejercicio Fiscal 2022.
5. Artículo 18, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chignahuapan, para el Ejercicio Fiscal 2022.
6. Artículo 18, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huauchinango, para el Ejercicio Fiscal 2022.
7. Artículo 18, fracción I, Ley de Ingresos del Municipio de Huejotzingo, para el Ejercicio Fiscal 2022.
8. Artículo 18, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Izúcar de Matamoros, para el Ejercicio Fiscal 2022.

9. Artículo 25, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Libres, para el Ejercicio Fiscal 2022.
10. Artículo 46, fracciones III, incisos a), b), c) y e), numerales 1, en la porción normativa *“a partir de la veintiséis se cobrará por cada hoja tamaño carta u oficio: \$2.10”*, 2 y 3, en la porción normativa *“a partir de la veintiséis se cobrará por el escaneo de documentos por cada foja carta u oficio: \$3.15*, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2022.
11. Artículo 35, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teziutlán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
12. Artículo 18, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Cholula, para el Ejercicio Fiscal 2022.
13. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecali de Herrera, para el ejercicio fiscal 2022.
14. Artículo 16, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecamachalco, para el Ejercicio Fiscal 2022.
15. Artículo 18, fracciones I y III, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tehuacán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
16. Artículo 16, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
17. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepexi de Rodríguez, para el Ejercicio Fiscal 2022.
18. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetela de Ocampo, para el Ejercicio Fiscal 2022.
19. Artículo 18, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlatlauquitepec, para el Ejercicio Fiscal 2022.
20. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xicotepec, para el Ejercicio Fiscal 2022.
21. Artículo 19, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatlán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
22. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del municipio de Zacapoaxtla, para el Ejercicio Fiscal 2022.

b) Cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por acceso a la información:

1. Artículo 18, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán, para el Ejercicio Fiscal 2022.

2. Artículo 19, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlixco, para el Ejercicio Fiscal 2022.
3. Artículo 18, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalchicomula de Sesma, para el Ejercicio Fiscal 2022.
4. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautla, para el Ejercicio Fiscal 2022.
5. Artículo 18, fracción II, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chignahuapan, para el Ejercicio Fiscal 2022.
6. Artículo 19, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huauchinango, para el Ejercicio Fiscal 2022.
7. Artículo 19, fracción I, Ley de Ingresos del Municipio de Huejotzingo, para el Ejercicio Fiscal 2022.
8. Artículo 19, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Izúcar de Matamoros, para el Ejercicio Fiscal 2022.
9. Artículo 26, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Libres, para el Ejercicio Fiscal 2022.
10. Artículo 46, fracción III, inciso d), numerales 1, en la porción normativa "*a partir de la veintiséis, se cobrará por cada hoja tamaño carta u oficio: \$2.10*", 2 y 3, en la porción normativa "*a partir de la veintiséis se cobrará por el escaneo de documentos por cada hoja carta u oficio: \$3.15*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2022.
11. Artículo 36, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teziutlán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
12. Artículo 19, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Cholula, para el Ejercicio Fiscal 2022.
13. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecali de Herrera, para el ejercicio fiscal 2022.
14. Artículo 17, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecamachalco, para el Ejercicio Fiscal 2022.
15. Artículo 19, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tehuacán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
16. Artículo 17, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeaca, para el Ejercicio Fiscal 2022.
17. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepexi de Rodríguez, para el Ejercicio Fiscal 2022.
18. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetela de Ocampo, para el Ejercicio Fiscal 2022.

19. Artículo 19, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlatlauquitepec, para el Ejercicio Fiscal 2022.
20. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xicotepec, para el Ejercicio Fiscal 2022.
21. Artículo 20, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatlán, para el Ejercicio Fiscal 2022.
22. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del municipio de Zacapoaxtla, para el Ejercicio Fiscal 2022.

Dichos ordenamientos fueron publicados el 27 de diciembre de 2021 en el Periódico Oficial del Estado de Puebla

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 6º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 15 y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Derecho de acceso a la información pública.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información.
- Principio de legalidad.
- Principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el lunes 27 de diciembre 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 28 del mismo mes y año al miércoles 26 de enero de 2022.

Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

¹ “**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. (...).”

² “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

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

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,³ de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

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

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma. Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

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

³ “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

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

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los artículos impugnados que se señalan en el inciso a) del apartado III de la presente demanda, contenidas en las leyes de ingresos de los municipios de Acatlán, Atlixco, Chalchicomula de Sesma, Chiautla, Chignahuapan, Huauchinango, Huejotzingo, Izúcar de Matamoros, Libres, Puebla, Teziutlán, San Pedro Cholula, Tecali de Herrera, Tecamachalco, Tehuacán, Tepeaca, Tepexi de Rodríguez, Tetela de Ocampo, Tlatlauquitepec, Xicotepec, Zacatlán y Zacapoaxtla, todas del estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2022, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la búsqueda, expedición de documentos en copias simples, copias certificadas y digitalizaciones no relacionados con el derecho de acceso a la información pública.

Esto, ya que prevén tarifas que no atienden a los costos del servicio que le representó al Estado la reproducción y entrega de la información, por lo tanto, vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios de Acatlán, Atlixco, Chalchicomula de Sesma, Chiautla, Chignahuapan, Huauchinango, Huejotzingo, Izúcar de Matamoros, Libres, Puebla, Teziutlán, San Pedro Cholula, Tecali de Herrera, Tecamachalco, Tehuacán, Tepeaca, Tepexi de Rodríguez, Tetela de Ocampo, Tlatlauquitepec, Xicotepec, Zacatlán y Zacapoaxtla, todas del estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2022, transgreden el principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que prevén cuotas que no atienden al costo real del servicio correspondiente prestado por el municipio.

Para sostener la invalidez hecha valer, se realizará una explicación somera de la naturaleza de los derechos por servicios, posteriormente, se abundará acerca del alcance del principio de proporcionalidad que se estima conculcado, y bajo esos parámetros, analizar las disposiciones reclamadas para concluir que devienen inconstitucionales.

A. Naturaleza de los derechos por servicios

La Constitución Federal establece en su artículo 31, fracción IV, que todos los mexicanos tienen la obligación de contribuir para los gastos públicos de la Federación, como el Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Lo anterior resulta así ya que el Estado necesita recaudar ingresos para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, razón por la cual se ha entendido que la obligación de contribuir posee una vinculación social pues se relaciona con los fines perseguidos por la propia constitución.⁴

Dada la importancia que tiene la obligación de los particulares de contribuir al sostenimiento del estado, la misma también descansa en los parámetros constitucionalmente establecidos, a efecto de garantizar límites al poder público frente a los derechos del gobernado.

Así, la Ley Fundamental consagra en el artículo 31, fracción IV, los principios constitucionales tributarios de generalidad tributaria, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad; los cuales, además de ser derechos fundamentales inherentes a los gobernados y reconocidas por el texto constitucional, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, las cuales se señalan a continuación:

- a)** Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
- b)** Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- c)** Sólo se pueden crear mediante ley.

⁴ Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 65/2009, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, julio de 2009, p. 284, de rubro: "OBLIGACIONES TRIBUTARIAS. OBEDECEN A UN DEBER DE SOLIDARIDAD".

d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.

e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

Con base en lo anterior, resulta pertinente aportar una definición de contribuciones o tributos, entendiéndolos como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza – Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.⁵

Dilucidado lo anterior, es necesario tomar en cuenta que las contribuciones previstas en el texto constitucional pueden ser de distinta naturaleza, atendiendo a su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula, a saber:

- **Sujeto:** La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.
- **Hecho imponible:** Presupuesto jurídico o económico fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria. El hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.
- **Base imponible:** El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la

⁵ Cfr. *Ibidem*.

determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

- **Tasa o tarifa:** La cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.
- **Época de pago:** Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y, por tanto, debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Los componentes referidos son una constante estructural de los tributos, su contenido es variable y se presentan de manera distinta, y dependiendo del tipo de contribución que se analice, se determina la naturaleza propia a cada tributo.

Por lo tanto, existen diversos tipos de gravámenes y cada uno conserva su propia naturaleza. Cada autoridad legislativa se encuentra habilitada para establecer diversos tipos contribuciones, no obstante, ello no implica que el legislador pueda desnaturalizar estas instituciones, por lo que tiene la obligación de respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

En el caso concreto, resulta necesario referirnos a las contribuciones denominadas “derechos”, los cuales tienen notas distintivas en relación con otros tributos.

Atendiendo a la naturaleza de los derechos como contribuciones, **el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público**, lo cual se diferencia del caso de los impuestos, pues el hecho imponible de estos últimos está constituido por hechos o actos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público como tal, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.⁶

Entre éstos, encontramos una especie del género en los derechos por servicios que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad

⁶ Véase la sentencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 132/2007, resuelta en sesión del 28 de junio de 2007, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

de la administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la administración y el usuario, que justifica el pago del tributo.⁷

Así, los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, tales servicios se han de cubrir con los gravámenes correspondientes, que reciben el nombre de "derechos".⁸

Ahora bien, de conformidad con lo hasta lo aquí expuesto, toda vez que los derechos por servicios son contribuciones, ello significa que también deben respetar los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

No obstante, dada la particularidad ya referida de ese tipo de tributos, dichas máximas constitucionales que los rigen deben analizarse en función de la correlación entre la cuota a pagar y el costo del servicio de que se trate, a través de criterios de razonabilidad y no de cuantía, ya que para el caso de servicios divisibles prestados por el Estado, el **equilibrio entre el costo del servicio y la cuota a pagar** debe efectuarse mediante el establecimiento de criterios razonables, conforme a los cuales desde un análisis cualitativo, se verifique que la individualización del costo se efectúa en función de la intensidad del uso del servicio.⁹

El Pleno de ese Alto Tribunal ha sostenido que los derechos por servicios son contribuciones establecidas por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, por lo tanto, subsiste la correlación entre el costo del servicio

⁷ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 41/96, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional-administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, julio de 1996, p. 17, de rubro: "DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA."

⁸ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 1/98, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia administrativa-constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 10, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN."

⁹ Véase la tesis aislada P. V/2012 (10a.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional-administrativo, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 1, p. 227, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE RAZONABILIDAD."

público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. En otras palabras, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio.¹⁰

Por tanto, cuando el legislador establece un derecho de esta índole debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los **servicios públicos se organizan en función del interés general** y sólo secundariamente en el de los particulares.¹¹

Como se ha dicho, cuando se prevean derechos por servicios, estos deben respetar los principios constitucionales a los que se refiere la fracción IV del artículo 31 de la Ley Suprema. Dada la materia a analizar en el presente concepto de invalidez, a continuación, se abunda en específico sobre el principio de proporcionalidad en materia tributaria, y se explica la forma en la que éste rige cuando se trata de ese tipo de contribuciones.

B. Principio de proporcionalidad tributaria aplicable a derechos por servicios

Los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal no se limitan a los reconocidos en el Capítulo I del Título Primero de la misma, ya que aquéllos se encuentran diseminados por todo el cuerpo de la Norma Suprema.

En ese contexto, el principio de proporcionalidad tributaria constituye un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, junto con el resto de los principios de generalidad contributiva, legalidad o reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad que consagra dicha disposición constitucional.

¹⁰ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 3/98 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia administrativa-constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 1998, de rubro: “DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.”

¹¹ Ídem.

El citado principio de proporcionalidad tributaria entraña una garantía de las personas por virtud de la cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, observando los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas. De esta manera, sólo las autoridades constitucionalmente habilitadas pueden imponer los tributos, y las personas no deben ser llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales. Es decir, el principio de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado.¹²

En materia de impuestos, dicha máxima constitucional busca resguardar la capacidad contributiva del causante y se ha concebido como aquél que garantiza que los contribuyentes aporten a los gastos públicos de la Federación, entidades federativas o municipios en función de su respectiva capacidad económica, por lo que se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan mayores recursos tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciben de forma mediana o reducida.¹³

Sin embargo, es necesario apuntar que ese Alto Tribunal ha sostenido que el **principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos respecto de impuestos**,¹⁴ puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros, por lo que es necesario establecer un concepto adecuado de proporcionalidad y equidad que les sea aplicable.

A propósito de lo anterior, es conveniente recordar que, en materia fiscal, se entiende por “derechos” a aquellas contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado, como **precio por servicios de carácter administrativo prestados por los poderes** del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten.

¹² Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día diecinueve de septiembre de dos mil once, al resolver el Amparo en revisión 2237/2009, p. 90.

¹³ Véase la tesis de jurisprudencia con número de registro 232197, del Pleno de ese Máximo Tribunal, Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Primera Parte, pág. 144, del rubro: “**IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.**”

¹⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, pág. 41, rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.**”

Así, el principio de proporcionalidad en materia de “derechos” implica que la determinación de las cuotas correspondientes por ese concepto ha de tener en **cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.**¹⁵

En otros términos, al tratarse de “derechos” debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues **los servicios públicos se organizan en función del interés general** y sólo secundariamente en el de los particulares.¹⁶

Es así como tratándose de derechos, el principio de proporcionalidad exige que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, pues es lo que constituye al elemento tributario conocido como base imponible.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en la imposición de un derecho por servicios, se debe cumplir con los principios de justicia tributaria que se desdoblán en los subprincipios de proporcionalidad y equidad, atendiendo a los aspectos siguientes:

- Por regla general, el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.
- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.¹⁷

¹⁵ *Ídem.*

¹⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 3/98, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Administrativa-Constitucional, publicada en el semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 54, de rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**”

¹⁷ Véase la tesis aislada 2a. CXXXIII/2010 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1472, de rubro: “**DERECHOS POR**

Por tanto, acorde con los criterios de ese Máximo Tribunal, para analizar la proporcionalidad y equidad de una disposición normativa que establece un derecho, debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.¹⁸

C. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria por las normas combatidas

Tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios de Acatlán, Atlixco, Chalchicomula de Sesma, Chiautla, Chignahuapan, Huauchinango, Huejotzingo, Izúcar de Matamoros, Libres, Puebla, Teziutlán, San Pedro Cholula, Tecali de Herrera, Tecamachalco, Tehuacán, Tepeaca, Tepexi de Rodríguez, Tetela de Ocampo, Tlatlauquitepec, Xicotepec, Zacatlán y Zacapoaxtla, todos del estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2022, vulneran el principio de proporcionalidad tributaria.

Lo anterior, pues al establecer el cobro de derechos por los servicios que prestan los indicados municipios por la expedición de documentos en copias simples y certificadas, por su digitalización o búsqueda, el legislador poblano debió establecer tarifas acordes a las erogaciones que realmente les representan a los ayuntamientos la prestación de tales servicios.

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

EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. EL ARTÍCULO 244-D DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA."

¹⁸ Véase la sentencia dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 487/2011, resuelto en sesión pública del 30 de noviembre de 2011, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

Ley	Artículo impugnado
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2022</p>	<p>ARTÍCULO 46. Los derechos por expedición de certificados y constancias se causarán y pagarán conforme a las siguientes cuotas: (...) III. Por la reproducción de documentos que obren en los archivos de las dependencias u organismos municipales: a) Por foja simple: \$12.37 b) Por foja certificada: \$61.87 c) Por foja digitalizada: \$37.12 (...) e) Cuando la reproducción de documentos se derive del ejercicio de los Derechos ARCO, solo podrá requerirse el cobro correspondiente a la reproducción, certificación o envío, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: 1. Las primeras veinticinco copias simples serán sin costo, a partir de la veintiséis se cobrará por cada hoja tamaño carta u oficio: \$2.10 2. Por cada hoja certificada: \$18.90 3. Las primeras veinticinco fojas serán sin costo, a partir de la veintiséis se cobrará por el escaneo de documentos por cada foja carta u oficio: \$3.15 (...) </p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán, para el Ejercicio Fiscal 2022</p>	<p>ARTÍCULO 17. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes: I. Por la certificación de datos o documentos que obren en los archivos municipales. a) Por cada hoja, incluyendo formato. \$135.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$134.00 - Por hoja adicional. \$1.70 (...) </p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Atlixco, para el Ejercicio Fiscal 2022</p>	<p>ARTÍCULO 18. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes: I. Por la certificación de datos o documentos que obren en los archivos municipales: a) Por cada foja, incluyendo formato. \$118.00 b) Por expedientes de hasta 35 fojas. \$118.00 c) Por foja adicional. \$1.35 e) Por la búsqueda de documentos en el archivo de concentración municipal. \$555.00 f) Por expedición de copias simples que obren en el archivo Municipal. (...) 2. Información del archivo de concentración hasta 35 fojas. \$41.00 3. Por foja adicional. \$1.35 </p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Chalchicomula de Sesma,</p>	<p>ARTÍCULO 17. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes:</p>

<p>para el Ejercicio Fiscal 2022</p>	<p>I. Por la certificación de datos o documentos que obren en los archivos municipales: a) Por cada hoja, incluyendo formato. \$96.50 b) Por expediente de hasta 35 hojas. \$300.50 - Por hoja adicional. \$3.60 (...)</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Chiautla, para el Ejercicio Fiscal 2022</p>	<p>ARTÍCULO 21. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes: I. Por la certificación de datos o documentos que obren en los archivos municipales. a) Por cada hoja, incluyendo formato. \$44.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$300.50 - Por hoja adicional. \$1.40 (...)</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Chignahuapan, para el Ejercicio Fiscal 2022.</p>	<p>ARTÍCULO 18. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes: I. Por la expedición de copias simples, certificación y digitalización de datos o documentos que obren en los archivos de las dependencias u organismos municipales: a) Por cada hoja simple. \$13.50 b) Por cada hoja certificada. \$63.50 c) Por cada hoja digitalizada. \$39.00 (...)</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Huauchinango, para el Ejercicio Fiscal 2022</p>	<p>ARTÍCULO 18. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes: (...) III. Por la expedición de copia fiel certificada: a) Por cada hoja. \$56.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas \$314.00 c) Por hoja adicional \$1.45</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Huejotzingo, para el Ejercicio Fiscal 2022</p>	<p>ARTÍCULO 18. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán por el contribuyente conforme las situaciones y cuotas siguientes: I. Por la certificación de datos o documentos que obren en los archivos municipales: a) Por cada hoja, incluyendo formato. \$99.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$95.50 - Por hoja adicional. \$6.60</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Izúcar de Matamoros, para el Ejercicio Fiscal 2022</p>	<p>ARTÍCULO 18. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes: I. Por la certificación de datos o documentos que obren en los archivos municipales: a) Por cada hoja, incluyendo formato. \$111.50 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$603.50</p>

	- Por hoja adicional. \$2.70
Ley de Ingresos del Municipio de Libres, para el Ejercicio Fiscal 2022	<p>ARTÍCULO 25. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes:</p> <p>I. Por la certificación de datos o documentos que obren en los archivos municipales:</p> <p>a) Por cada hoja, incluyendo formato. \$207.00</p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$172.50</p> <p>- Por hoja adicional. \$1.45</p>
Ley de Ingresos del Municipio de Teziutlán, para el Ejercicio Fiscal 2022	<p>ARTÍCULO 35. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes:</p> <p>I. Por la certificación de datos o documentos que obren en archivos o expedientes municipales:</p> <p>a) Por cada hoja hasta 35 hojas: \$227.50</p> <p>1. Por hoja adicional. \$2.65</p> <p>b) Urgente por cada hoja hasta 35 hojas: \$303.00</p> <p>1. Por hoja adicional. \$5.20</p>
Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Cholula, para el Ejercicio Fiscal 2022	<p>ARTÍCULO 18. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes:</p> <p>I. Por la expedición de copias de documentos que obren en los archivos municipales:</p> <p>a) Por cada foja simple. \$4.00</p> <p>b) Por cada foja certificada incluyendo formato. \$40.00</p> <p>c) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$394.00</p> <p>- Por hoja adicional. \$4.00</p> <p>d) Por foja digitalizada grabada en disco magnético la primera foja. \$11.00</p> <p>- Por hoja adicional. \$1.00</p>
Ley de Ingresos del Municipio de Tecali de Herrera, para el Ejercicio Fiscal 2022	<p>ARTÍCULO 21. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes:</p> <p>I. Por la certificación de datos o documentos que obren en los archivos municipales:</p> <p>a) Por cada hoja, incluyendo formato. \$52.50</p> <p>b) Por expediente de hasta 35 hojas \$62.50</p> <p>- Por hoja adicional \$1.45</p>
Ley de Ingresos del Municipio de Tecamachalco, para el Ejercicio Fiscal 2022	<p>ARTÍCULO 16. Los derechos por expedición de certificaciones y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes:</p> <p>I. Por la certificación de datos o documentos que obren en los archivos municipales:</p> <p>a) Por cada hoja incluyendo formato. \$100.00</p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$366.50</p> <p>c) Por hoja adicional. \$1.45</p>

	<p>(...)</p> <p>IV. Por expedición de copias simples de documentos que obren en los archivos de las dependencias u organismos municipales:</p> <p>a) Por foja. \$42.00</p>
Ley de Ingresos del Municipio de Tehuacán, para el Ejercicio Fiscal 2022	<p>ARTÍCULO 18. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes:</p> <p>I. Por la certificación de datos o documentos que obren en los archivos municipales:</p> <p>a) Por cada hoja, incluyendo formato. \$93.00</p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$93.00</p> <p>- Por hoja adicional. \$48.00</p> <p>(...)</p> <p>III. Por la prestación de otros servicios:</p> <p>a) Por expedición de copias simples de documentos que obren en los archivos de las dependencias u organismos municipales.</p> <p>- Por foja simple. \$14.00</p>
Ley de Ingresos del Municipio de Tepeaca, para el ejercicio fiscal 2022	<p>ARTÍCULO 16. Los derechos por expedición de certificaciones y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes:</p> <p>I. Por la certificación de datos o documentos que obren en los archivos municipales:</p> <p>a) Por cada hoja, incluyendo formato. \$82.00</p> <p>b) Por certificación de expedientes de hasta 35 hojas. \$82.00</p> <p>- Por hoja adicional. \$3.00</p> <p>c) Por información digitalizada incluida por disco compacto. \$60.00</p>
Ley de Ingresos del Municipio de Tepexi de Rodríguez, para el Ejercicio Fiscal 2022	<p>ARTÍCULO 21. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes:</p> <p>I. Por la certificación de datos o documentos que obren en los archivos municipales:</p> <p>a) Por cada hoja. \$71.50</p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$71.50</p> <p>- Por hoja adicional. \$1.90</p>
Ley de Ingresos del Municipio de Tetela de Ocampo, para el ejercicio fiscal 2022	<p>ARTÍCULO 21. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes:</p> <p>I. Por la certificación de datos o documentos que obren en los archivos municipales:</p> <p>a) Por cada hoja, incluyendo formato. \$52.50</p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$52.50</p> <p>- Por hoja adicional. \$1.90</p>
Ley de Ingresos del Municipio de Tlatlauquitepec, para el Ejercicio Fiscal 2022	<p>ARTÍCULO 18. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se pagarán conforme a las cuotas siguientes:</p> <p>I. Por la certificación de datos o documentos que obren en los archivos municipales:</p> <p>a) Por cada hoja, incluyendo formato. \$104.00</p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$429.50</p> <p>- Por hoja adicional. \$1.80</p>
Ley de Ingresos del Municipio de Xicotepac,	<p>ARTÍCULO 21. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se pagarán conforme a las cuotas siguientes:</p>

<p>para el Ejercicio Fiscal 2022</p>	<p>I. Por la certificación de datos o documentos que obren en los archivos municipales: a) Por cada hoja, incluyendo formato. \$121.50 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$417.50 - Por hoja adicional. \$1.35</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Zacatlán, para el Ejercicio Fiscal 2022</p>	<p>ARTÍCULO 19. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes: I. Por la certificación de datos o documentos que obren en los archivos municipales: a) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$62.00 b) Por hoja adicional. \$1.45</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Zacapoaxtla, para el Ejercicio Fiscal 2022</p>	<p>ARTÍCULO 21. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes: I. Por la certificación de datos o documentos que obren en los archivos municipales: a) Por cada hoja, incluyendo formato. \$52.50 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$926.00 - Por hoja adicional. \$1.45</p>

Como se desprende del cuadro antepuesto, las disposiciones cuestionadas de los diversos ordenamientos de ingresos municipales de Puebla establecen cobros por los derechos derivados del servicio de reproducción de información o de documentos en copias simples o certificadas, por su digitalización y por su simple búsqueda; cuyas tarifas se estiman desproporcionadas en relación con el costo que le representa al municipio su prestación.

Ello, pues el monto a pagar por la expedición de una sola copia simple oscila entre los \$1.17 hasta los \$42.00 pesos; mientras que las copias certificadas tienen diversos costos en razón de cada hoja, pues la cantidad a pagar oscila entre los \$18.90 hasta los \$207.00 pesos; y cuando se trata de expedientes de hasta 35 fojas, los costos varían desde los \$134.00 hasta los \$603.50 pesos.

Por otro lado, las leyes de ingresos de los municipios de Chignahuapan, Puebla, San Pedro Cholula y Tepeaca prevén cobros por la digitalización de documentos, cuya tarifa a pagar oscila entre los \$3.15 hasta \$39.00 pesos por hoja.

Finalmente, la Ley de Ingresos del Municipio de Atlixco establece una cuota por la búsqueda de documentos en el archivo de concentración municipal de \$555.00 pesos.

En atención a las tarifas previstas en las leyes de mérito, esta Comisión Nacional advierte que los preceptos impugnados vulneran el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, pues la cuota a pagar por la digitalización, expedición de copias simples y certificadas, así como por la búsqueda de información o documentos, no guarda relación directa con los gastos que le presentan a los ayuntamientos involucrados la prestación de tales servicios.

Debe enfatizarse que los preceptos cuestionados se encuentran insertos en los derechos por servicios, lo que significa que el legislador poblano tiene la obligación de observar el principio de proporcionalidad tributaria mediante el establecimiento de montos que representen exactamente las erogaciones que les ocasionan dicho servicio a los municipios de Acatlán, Atlixco, Chalchicomula de Sesma, Chiautla, Chignahuapan, Huauchinango, Huejotzingo, Izúcar de Matamoros, Libres, Puebla, Teziutlán, San Pedro Cholula, Tecali de Herrera, Tecamachalco, Tehuacán, Tepeaca, Tepexi de Rodríguez, Tetela de Ocampo, Tlatlauquitepec, Xicotepec, Zacatlán y Zacapoaxtla.

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes¹⁹ que las tarifas relativas a la búsqueda y reproducción en copias simples y certificaciones de los documentos solicitados que no derivan del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública, y que no son acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados ni guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con lo que implica certificar un documento, transgreden los **principios de proporcionalidad y equidad tributarios**.

En el caso en concreto, como ya se dijo, se advierte que las disposiciones tildadas de inconstitucionales se enmarcan en la categoría de derechos por servicios, es decir que les corresponden contraprestaciones por los mismos, por lo tanto, para la determinación de las cuotas por concepto de derechos de servicios ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión, por lo cual, la cuota que establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

¹⁹ Véase las resoluciones de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 93/2020 en sesión del 29 de octubre de 2020; 105/2020 resuelta en sesión del 8 de diciembre de 2020; 51/2021 en sesión del 4 de octubre de 2021, 33/2021 resuelta en sesión del 7 de octubre de 2021; 77/2021 resuelta en sesión del 18 de noviembre de 2021, entre otras.

En este orden, las cuotas que se tengan que cubrir por recibir servicios prestados por el Ente público deben observar el principio de proporcionalidad en materia de contribuciones, lo que se traduce en que el cobro sea acorde al costo que representó para el Estado.

En tal virtud, al tratarse de derechos por la expedición de copias certificadas, la entrega de la información en copias simples, o la sola búsqueda o digitalización de documentos, el pago correspondiente implica para la autoridad la concreta obligación de que la tarifa que establezca, entre otras cosas, sea acorde y proporcional al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

En este punto es pertinente destacar que ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, entre otros precedentes, sostuvo que conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.

De ahí que no es justificable ni proporcional **cobrar por la simple búsqueda de documentos**, pues la actividad necesaria para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para el municipio que justifique el monto establecido por el legislador local, además de que no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda.

Por su parte, cobrar las cantidades previstas por el legislador por la entrega de información en copias simples, sin que se advierta razonabilidad entre el costo de los materiales usados, tales como hojas y tinta, también se considera como desproporcionado, pues no responde al gasto que efectuó el municipio para brindar el servicio.

En cuanto al cobro de certificaciones, se estima que también resultan desproporcionados los montos previstos en las leyes de ingresos de Puebla impugnadas, pues si bien es cierto el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación,

sino que también implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, se da lugar a la relación entablada entre las partes que no es ni puede ser de derecho privado de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para éste**, sino que **debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**²⁰.

No debe perderse de vista que tal como lo ha sustentado ese Máximo Tribunal Constitucional del país, el cobro por los servicios de reproducción de algún documento debe atender a los costos que le causó al Estado el citado servicio, pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite²¹.

Igualmente, ha sostenido que a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional **debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos**²².

Además, se advierte que algunas leyes de ingresos prevén exactamente las mismas tarifas por la certificación de una sola foja y por la certificación de expedientes de hasta 35 hojas; en otros casos, hay ordenamientos que establecen tarifas diferenciadas entre ambos conceptos, sin embargo, en los dos casos resulta irrazonable e inequitativo que las personas paguen diferentes cantidades a pesar de que se trate de un mismo servicio, pues resulta más oneroso solicitar una sola certificación que la de todo un expediente.

De la misma forma, también resulta irrazonable que una persona que solicita la certificación de un expediente cuyo número de fojas sea, por ejemplo, de 10 o 20 pague la misma cantidad que quien solicita un expediente de 35 fojas.

²⁰ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92.

²¹ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, *op. cit.*, párr. 94.

²² Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 74.

Es decir, los ordenamientos impugnados tienen en común que contienen diferentes costos por la certificación de documentos atendiendo al número de fojas, pese a que se utilizan los mismos insumos y el costo por prestar el servicio es el mismo, lo que significa que la tarifa debería ser la misma.

En otro orden de ideas, también es desproporcionado que se contemplen cobros muy elevados por la digitalización de documentos, pues esta actividad no implica que la información se materialice de alguna manera, al contrario, conlleva que la información plasmada en algún material se digitaliza, esto es, se convierte en una representación o archivo digital²³.

Evidenciado lo anterior, se reitera que en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, las cuotas **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**²⁴, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse **de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, sin que pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.**

Es decir que tal como lo ha sustentado ese Máximo Tribunal Constitucional del país, el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el citado servicio.

En conclusión, las normas impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios de Acatlán, Atlixco, Chalchicomula de Sesma, Chiautla, Chignahuapan, Huauchinango, Huejotzingo, Izúcar de Matamoros, Libres, Puebla, Teziutlán, San Pedro Cholula, Tecali de Herrera, Tecamachalco, Tehuacán, Tepeaca, Tepexi de Rodríguez, Tetela de Ocampo, Tlatlauquitepec, Xicotepetec, Zacatlán y Zacapoaxtla, todos del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2022, transgreden el principio de proporcionalidad tributaria, por lo cual lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulse del sistema jurídico de la entidad.

²³ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, *op. cit.* 46.

²⁴ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 91.

SEGUNDO. Las normas impugnadas que se señalan en el inciso b) del apartado III de la presente demanda, contenidas en las leyes de ingresos de los municipios de Acatlán, Atlixco, Chalchicomula de Sesma, Chiautla, Chignahuapan, Huauchinango, Huejotzingo, Izúcar de Matamoros, Libres, Puebla, Teziutlán, San Pedro Cholula, Tecali de Herrera, Tecamachalco, Tehuacán, Tepeaca, Tepexi de Rodríguez, Tetela de Ocampo, Tlatlauquitepec, Xicotepec, Zacatlán y Zacapoaxtla todos del estado de Puebla, para el ejercicio fiscal del año 2022, prevén cobros injustificados por la entrega de información en copias certificadas, simples y por la digitalización de documentos.

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

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios poblanos de Acatlán, Atlixco, Chalchicomula de Sesma, Chiautla, Chignahuapan, Huauchinango, Huejotzingo, Izúcar de Matamoros, Libres, Puebla, Teziutlán, San Pedro Cholula, Tecali de Herrera, Tecamachalco, Tehuacán, Tepeaca, Tepexi de Rodríguez, Tetela de Ocampo, Tlatlauquitepec, Xicotepec, Zacatlán y Zacapoaxtla, para el ejercicio fiscal 2022, transgreden los derechos humanos de acceso a la información y el principio de gratuidad que rige a dicha prerrogativa fundamental.

Para llegar a tales conclusiones, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho de acceso a la información y del principio de gratuidad, a la luz de los estándares nacionales e internacionales.

Luego, se desarrollarán los argumentos por los cuales se estima que las disposiciones combatidas, al establecer el pago de un derecho por expedición de copias certificadas y simples, así como por la digitalización de los documentos solicitados, se traducen en una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que las cuotas previstas no se justifican mediante bases objetivas del costo de los materiales empleados, por lo que transgreden el principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información.

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

Para abordar el presente concepto de invalidez es necesario referir, en primer término, que el derecho a la información consagrado en el artículo 6 constitucional comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).²⁵

Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).²⁶

En otro orden de ideas, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otra parte, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).²⁷

Finalmente, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y, a su vez, también exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).²⁸

²⁵ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2018, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, así como la tesis aislada 2a. LXXXV/2016 (10a.), publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Libro 34, septiembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, página 839, de rubro siguiente: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL."

²⁶ *Ídem.*

²⁷ *Ídem.*

²⁸ *Ídem.*

Ahora bien, para efectos de la presente impugnación, nos referiremos de manera concreta al derecho de acceso a la información, mismo que se rige por los principios y bases contenidos en el propio precepto fundamental, que, según la interpretación que ha tenido a bien realizar esa Suprema Corte de Justicia de Justicia, se compone de las características siguientes:

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

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

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

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁹ ha establecido lo siguiente:

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

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

El citado Tribunal Interamericano ha sostenido que la posibilidad de que las personas puedan “buscar” y “recibir” “informaciones” protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado. Consecuentemente, el numeral 13 del Pacto de San José ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un

interés directo para su obtención o una afectación personal. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. La Corte Interamericana ha concluido que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible.³⁰

En esa tesitura, es importante destacar que tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han sido enfáticas en establecer la doble vertiente del derecho de acceso a la información: por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.³¹

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

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

Precisamente, en las discusiones que dieron origen a la reforma y adiciones al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 2007, se advierte que el Constituyente Permanente determinó consagrar la gratuidad en el derecho de acceso a la información en la fracción III del referido numeral como una garantía indispensable para el ejercicio del derecho de acceso a la información, lo

³⁰ *Ídem.*

³¹ Jurisprudencia P./J. 54/2008, Novena Época, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, página 743, de junio de 2008, Materia Constitucional, que es del rubro siguiente: “ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”

que significa que el hecho de proporcionar información a los particulares no generará costo alguno para éstos.

Debe recalcar la importancia del derecho de acceso gratuito a la información pública pues éste es piedra angular de un Estado democrático y de derecho, esto significa que debe ser protegido y garantizado en sus dos dimensiones: individual y social. La individual, ya que protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad, formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno, fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa. Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información, que constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual.

Así, la garantía a recibir información únicamente tiene como objeto que el particular tenga acceso a información pública, sin ninguna otra imposición que pueda configurarse en un presupuesto indispensable, al que pueda quedar condicionado.

El derecho de acceso a la información se consagra bajo la dualidad de buscar y recibir información sin imponer mayores requisitos que los que el poder reformador de la Constitución y el Congreso de la Unión han establecido previamente, tanto en la Norma Fundamental como en la Ley General de Acceso a la Información Pública, así que agregar una condición adicional para ejercer dicha prerrogativa, cuando tal condición no está prevista constitucionalmente ni tiene una base en la ley general, significa propiciar un obstáculo para el particular que presente una solicitud de información.

En conclusión, el Máximo Tribunal del país ha resuelto que lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos. Para ello debe analizarse si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

Estos costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información. De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético,

electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo.

Finalmente, conforme a la Ley General de Transparencia, en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información y que las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que la Ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso éstas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha Ley.

Una vez enunciadas las anteriores consideraciones generales, a continuación, se expondrán los argumentos por lo que se estima que las normas son inconstitucionales por oponerse al derecho de acceso a la información pública, así como a los principios de gratuidad y proporcionalidad en las contribuciones.

B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados

Una vez que se ha expuesto el contenido del derecho de acceso a la información, de conformidad con los parámetros nacional e internacionales en la materia, a continuación se presentan los motivos por los que se estiman inconstitucionales los preceptos a los que se ha hecho referencia de las leyes de ingresos de los municipios poblanos de Acatlán, Atlixco, Chalchicomula de Sesma, Chiautla, Chignahuapan, Huauchinango, Huejotzingo, Izúcar de Matamoros, Libres, Puebla, Teziutlán, San Pedro Cholula, Tecali de Herrera, Tecamachalco, Tehuacán, Tepeaca, Tepexi de Rodríguez, Tetela de Ocampo, Tlatlauquitepec, Xicoteppec, Zacatlán y Zacapoaxtla, para el ejercicio fiscal 2022, que contemplan cobros injustificados por la reproducción de información en copia simple o certificada, así como por la digitalización de documentos.

De un examen de las normas precizadas en el apartado III, inciso b), del presente curso, se desprende que 21 de ellas establecen un cobro de \$22.00 pesos por cada hoja certificada que se entregue a una persona en ejercicio de su derecho de acceso a la información.

Por su parte, la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2022, contiene diversos cobros por la reproducción de documentos que se derive del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, conforme a las siguientes cuotas:

- Las primeras veinticinco copias simples serán sin costo, a partir de la veintiséis, se cobrará por cada hoja tamaño carta u oficio \$2.10 pesos.
- Por hoja certificada se cubrirá una cuota de \$18.90 3.
- La digitalización de las primeras veinticinco hojas será sin costo, pero a partir de la veintiséis se cobrará por el escaneo de documentos por cada hoja carta u oficio un monto de \$3.15 pesos.

Conforme a esos supuestos, de un ejercicio de contraste entre lo dispuesto por la Constitución Federal, con relación a los principios que rigen el derecho de acceso a la información y lo que se infiere de los artículos impugnados, **se puede advertir un distanciamiento del principio de gratuidad que rige el ejercicio de este derecho.**

Ello, pues como se explicó previamente, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, impera el principio de gratuidad, conforme al cual **únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso y el de su certificación; cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información.**

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

Como se mencionó en la introducción del presente concepto, la previsión de erogaciones en materia de transparencia únicamente puede responder a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que lleguen a utilizarse; en tales términos, al prever el legislador local costos por la reproducción de la información que no se encuentren justificados, vulnera ese derecho humano.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que para estudiar la validez de las disposiciones impugnadas que prevén cuotas por servicios prestados respecto del derecho de acceso a la información, debe determinar si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.³²

³² Véanse las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver: la acción de inconstitucionalidad 13/2018, en sesión del 06 de diciembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación

Además, conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí, que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.³³

En esa virtud, los materiales que adquieran los municipios para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información pública deben hacerse a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras. Además, la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.³⁴

Al respecto, debe mencionarse que tal como lo ha sustentado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tratarse de la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere una **motivación reforzada** por parte del legislador en la cual explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos.

Lo anterior, en virtud de que no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el ya mencionado principio de gratuidad, así como en el hecho de que los costos de reproducción, envío o certificación se sustenten en una base objetiva y razonable. De ahí que **el legislador tiene, al prever**

al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 03 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2019, en sesión del 05 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2019, resuelta en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, entre otras.

³³ *Ibidem*, p. 63.

³⁴ *Ídem*.

alguna tarifa o cuota, la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción.³⁵

Conforme a lo anterior, y en atención a lo dispuesto por las normas controvertidas, se fijaron cuotas por certificación de cada foja, las cuales –a juicio de esta Comisión Nacional– no se encuentran justificadas en razón del costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información en esa modalidad.

Igualmente, no pasa desapercibido que específicamente el artículo 46, fracción III, inciso d), numeral 1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2022, establece que las primeras veinticinco copias simples serán sin costo, y que a partir de la veintiséis se cobrará por cada hoja tamaño carta u oficio la cantidad de \$2.10 pesos, lo cual, aunque resulta más benéfico que la regla prevista en el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que indica que se **debe entregar de manera gratuita cuando no exceda de veinte hojas simples**, lo cierto es que la inconstitucionalidad recae en que después de esa cantidad se hará un cobro por hoja que no atiende al costo real de los materiales empleados en su reproducción.

Asimismo, también es desproporcionado que el artículo 46, fracción III, inciso d), numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2022, contemple cobros muy elevados por la digitalización de documentos a partir de la hoja veintiséis, pues esta actividad no implica que la información se materialice de alguna manera, sino que en realidad conlleva que la información plasmada en algún material se digitaliza, esto es, se convierte en una representación o archivo digital³⁶, sin que para ello se gaste en insumos como papel y tinta, lo cual no resulta razonable si se recuerda que el costo por copia simple en dicho municipio es de \$2.10 pesos, tarifa menor respecto de la digitalización de documentos.

Por tanto, en las leyes combatidas **no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador poblano para determinar dichas cuotas**, esto es, el precio de las hojas de papel, de la tinta para las impresiones, entre otros, además de que de la revisión de los dictámenes correspondientes tampoco se

³⁵ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 49, 50 y 51, entre muchos otros precedentes.

³⁶ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, *op. cit.* 46.

encontró razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar las cuotas a pagar por la entrega de información solicitada por los habitantes de los municipios referidos, esto es, el criterio que sirvió para cuantificar la contribución ni los elementos tomados en cuenta para ello, lo cual resulta necesario para determinar si las tarifas corresponden o no al costo de los materiales empleados por el Estado para realizar tales cobros.

Así, como ya se mencionó, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, cuando se trata del ejercicio del derecho de acceso a la información, debe imperar el principio de gratuidad conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso y el de su certificación, consecuentemente, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la entrega de la información.

Es decir, el legislador local tiene la obligación de hacer explícitos los costos y en general la metodología que le permitió arribar a las tarifas por la reproducción de la información en copias certificadas, o en caso de un municipio, en copias simples, como pudiera ser, por ejemplo, señalando el valor comercial de las hojas de papel, de la tinta para la impresión, entre otros, a efecto de que se pueda advertir que dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos³⁷.

En ese tenor, recaía en el legislador local la carga de demostrar que el cobro que estableció en las leyes impugnadas por la entrega de información en copias certificadas atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.³⁸

De tal suerte que, conforme al criterio de ese Alto Tribunal, si no existe razonamiento que justifique el cobro por la reproducción de información con una base objetiva, ello sólo puede significar que la cuota establecida se determinó de forma arbitraria sin contemplar el costo real de los materiales empleados en la reproducción de la información en copias simples y certificadas, por lo que las normas combatidas transgreden el principio de gratuidad de acceso a la información pública contenido

³⁷ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2021, *op. cit.*, párr. 47.

³⁸ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 27.

en el artículo 6° de la Constitución Federal, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

Por lo tanto, lo procedente es declarar la invalidez de las normas impugnadas, ya que no se justifican los cobros para la reproducción de la información pública mediante copias simples y/o la expedición en copia certificada de los documentos solicitados, pues no se ajustan al parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.³⁹

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

Por último, cabe destacar que ese Alto Tribunal Constitucional al resolver las acciones de inconstitucionalidad 9/2019, 10/2019, 13/2019, 16/2019, 17/2019, 22/2019 y 27/2019 decretó la invalidez de normas que establecían cobros desproporcionales e injustificados en materia de acceso a la información pública de diversas leyes de ingresos municipales de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, y además determinó vincular al Congreso del estado para que en lo futuro se abstuviera de establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información en términos de lo resuelto en dicho fallo, lo cual, como se ha hecho patente en el presente escrito, no ha sido cumplido por el legislador de la entidad.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios de Acatlán, Atlixco, Chalchicomula de Sesma, Chiautla, Chignahuapan, Huauchinango,

³⁹ Así lo ha resuelto en diversos precedentes, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 104/2020 y la 93/2020.

Huejotzingo, Izúcar de Matamoros, Libres, Puebla, Teziutlán, San Pedro Cholula, Tecali de Herrera, Tecamachalco, Tehuacán, Tepeaca, Tepexi de Rodríguez, Tetela de Ocampo, Tlatlauquitepec, Xicotepec, Zacatlán y Zacapoaxtla, todas del estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa el 27 de diciembre de 2021, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

A N E X O S

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Estado de Puebla del 27 de diciembre de 2021 que contiene los decretos por los que se expedieron las leyes de ingresos de los municipios de Acatlán, Atlixco, Chalchicomula de Sesma, Chiautla, Chignahuapan, Huauchinango, Huejotzingo, Izúcar de Matamoros, Libres, Puebla, Teziutlán, San Pedro Cholula, Tecali de Herrera, Tecamachalco, Tehuacán, Tepeaca, Tepexi de Rodríguez, Tetela de Ocampo, Tlatlauquitepec, Xicotepec, Zacatlán y Zacapoaxtla, para el ejercicio fiscal 2022, respectivamente, todas del mencionado estado de la República (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

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

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

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

PROTESTO LO NECESARIO

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

LMP