

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

Ciudad de México, a 25 de enero de 2023.

**Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra diversas disposiciones de 30 leyes de ingresos municipales del estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2023, expedidas mediante diversos decretos publicados el 26 de diciembre de 2022, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional 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 delegada y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo y Jesús Roberto Robles Maloof, con cédulas profesionales números 4602032 y 3184380, respectivamente, que la y lo acreditan como licenciada y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

## Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. ....	7
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	7
VI.	Competencia.....	7
VII.	Oportunidad en la promoción. ....	7
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	8
IX.	Introducción. ....	8
X.	Conceptos de invalidez.....	9
	PRIMERO.....	9
	A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.....	10
	B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.....	14
	SEGUNDO.....	24
	A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información. ....	25
	B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.....	30
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	35
	ANEXOS .....	35

**CNDH**  
**M É X I C O**  

---

*Defendemos al Pueblo*

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

**I. Nombre y firma de la promovente.**

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

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

- A. Congreso del Estado de Puebla.
- B. Gobernadora 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 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de General Felipe Ángeles, para el Ejercicio Fiscal 2023.
2. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, para el Ejercicio Fiscal 2023.
3. Artículo 17, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Victoria, para el Ejercicio Fiscal 2023.
4. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Hermenegildo Galeana, para el Ejercicio Fiscal 2023.
5. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Honey, para el Ejercicio Fiscal 2023.
6. Artículo 22 fracciones I, y III, inciso f), de la Ley de Ingresos del Municipio de Huaquechula, para el Ejercicio Fiscal 2023.
7. Artículo 21, fracción I, de Ley de Ingresos del Municipio de Huatlatlauca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
8. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huehuetla, para el Ejercicio Fiscal 2023.

9. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huehuetlán El Chico, para el Ejercicio Fiscal 2023.
10. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huehuetlán El Grande, para el Ejercicio Fiscal 2023.
11. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Hueyapan, para el Ejercicio Fiscal 2023.
12. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Hueytamalco, para el ejercicio fiscal 2023.
13. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Hueytlalpan, para el Ejercicio Fiscal 2023.
14. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilán de Serdán, para el Ejercicio Fiscal 2023.
15. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huitziltepec, para el Ejercicio Fiscal 2023.
16. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixcamilpa de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.
17. Artículo 21, fracciones I y III, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixcaquixtla, para el Ejercicio Fiscal 2023.
18. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacamaxtitlán, para el Ejercicio Fiscal 2023.
19. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtepec, para el Ejercicio Fiscal 2023.
20. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan, para el Ejercicio Fiscal 2023.
21. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jolalpan, para el Ejercicio Fiscal 2023.
22. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jonotla, para el Ejercicio Fiscal 2023.
23. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jopala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
24. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juan C. Bonilla, para el Ejercicio Fiscal 2023.
25. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juan Galindo, para el Ejercicio Fiscal 2023.
26. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juan N. Méndez, para el Ejercicio Fiscal 2023.
27. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Lafragua, para el Ejercicio Fiscal 2023.

28. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Magdalena Tlatlauquitepec, para el Ejercicio Fiscal 2023.
29. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Los Reyes de Juárez, para el Ejercicio Fiscal 2023.
30. Artículo 20, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazapiltepec de Juárez, para el Ejercicio Fiscal 2023.

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

1. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de General Felipe Ángeles, para el Ejercicio Fiscal 2023.
2. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, para el Ejercicio Fiscal 2023.
3. Artículo 18, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Victoria, para el Ejercicio Fiscal 2023.
4. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Hermenegildo Galeana, para el Ejercicio Fiscal 2023.
5. Artículo 22, fracción I de la Ley de Ingresos del Municipio de Honey, para el Ejercicio Fiscal 2023.
6. Artículo 23, en la porción normativa "*Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. \$22.00*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Huaquechula, para el Ejercicio Fiscal 2023.
7. Artículo 22, fracción I, Ley de Ingresos del Municipio de Huatlatlauca, para el Ejercicio Fiscal 2023.
8. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huehuetla, para el Ejercicio Fiscal 2023.
9. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huehuetlán El Chico, para el Ejercicio Fiscal 2023.
10. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huehuetlán El Grande, para el Ejercicio Fiscal 2023.
11. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Hueyapan, para el Ejercicio Fiscal 2023.
12. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Hueytamalco, para el Ejercicio Fiscal 2023.
13. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Hueytlalpan, para el ejercicio fiscal 2023.

14. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilán de Serdán, para el Ejercicio Fiscal 2023.
15. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huitziltepec, para el Ejercicio Fiscal 2023.
16. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixcamilpa de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.
17. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixcaquixtla, para el Ejercicio Fiscal 2023.
18. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacamaxtitlán, para el Ejercicio Fiscal 2023.
19. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtepec, para el Ejercicio Fiscal 2023.
20. Artículo 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan, para el Ejercicio Fiscal 2023.
21. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jolalpan, para el Ejercicio Fiscal 2023.
22. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jonotla, para el Ejercicio Fiscal 2023.
23. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jopala, para el Ejercicio Fiscal 2023.
24. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juan C. Bonilla, para el Ejercicio Fiscal 2023.
25. Artículo 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juan Galindo, para el Ejercicio Fiscal 2023.
26. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juan N. Méndez, para el Ejercicio Fiscal 2023.
27. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Lafragua, para el Ejercicio Fiscal 2023.
28. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Magdalena, Tlatlauquitepec, para el Ejercicio Fiscal 2023.
29. Artículo 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Los Reyes de Juárez, para el Ejercicio Fiscal 2023.
30. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazapiltepec de Juárez, para el Ejercicio Fiscal 2023.

Dichos ordenamientos fueron publicados el 26 de diciembre de 2022 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional Estado de Puebla.

#### **IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.**

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

#### **V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

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

#### **VII. Oportunidad en la promoción.**

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

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Puebla el día 26 de diciembre de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 27 de diciembre de esa anualidad al miércoles 25 de enero del año en curso. 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)<sup>1</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI<sup>2</sup>, 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

---

<sup>1</sup> **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; (...)."

<sup>2</sup> **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 (...)."

los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

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

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

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

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

#### **X. Conceptos de invalidez.**

**PRIMERO.** Los diversos artículos impugnados que se señalan en el inciso a) del apartado III de la presente demanda, contenidos en 30 leyes de ingresos municipales del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2023 prevén cobros injustificados y desproporcionados por la simple búsqueda, así como la expedición de copias simples y certificaciones de datos o documentos que obren en los archivos municipales, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública.

Ello, porque las tarifas no atienden a los costos del servicio que le representó al Estado la reproducción y entrega de la información solicitada, además de que establecen cobros diferenciados sin justificación, pese a que se trata

**esencialmente de los mismos servicios. Por lo tanto, vulneran los principios de justicia tributaria, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.**

En el presente concepto de invalidez se argumentará que las disposiciones impugnadas de treinta leyes de ingresos de los municipios poblanos, para el ejercicio fiscal 2023 transgreden los principios de justicia tributaria, toda vez que prevén cuotas que no atienden al costo real del servicio prestado por el Ayuntamiento correspondiente.

Para llegar a la conclusión anterior, en primer lugar, se explicará de forma breve la naturaleza de las contribuciones denominadas “derechos” y, posteriormente, cómo operan los principios de proporcionalidad y equidad en ese tipo de tributos. Hecho lo anterior, se analizarán en concreto las normas objeto de control constitucional, para así definir si se apartan o no de la Norma Fundamental.

#### **A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.**

En el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se establece como obligación de los mexicanos el contribuir para los gastos públicos y se consagran los principios constitucionales de índole fiscal, consistentes en generalidad contributiva, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales son derechos fundamentales inherentes a los gobernados que limitan el ejercicio de la potestad tributaria del Estado.

Partiendo de lo anterior, es pertinente exponer las características que ese Alto Tribunal ha identificado en los tributos o contribuciones:

- a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
- b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- c) Sólo se pueden crear mediante ley.
- d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
- e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

Con base en las particularidades enlistadas, es posible construir un concepto de contribución o tributo, el cual es entendido como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.<sup>3</sup>

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

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

En otras palabras, los *derechos* son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares<sup>4</sup>.

Lo anterior supone que, en el establecimiento de contribuciones denominadas *derechos*, la liquidación y cobro se rigen por los principios de justicia tributaria,

---

<sup>3</sup>Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en sesión del 27 de octubre de 2005.

<sup>4</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 1/98 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Materia Administrativa-Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, página 40, de rubro “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN**”.

garantizados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante, atento a la naturaleza de ese tipo de tributos, ese Alto Tribunal ha definido que los principios de justicia tributaria – que se desdoblán en los diversos de proporcionalidad y equidad– **rigen de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos**<sup>5</sup>, puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros.

Si como ya se explicó, en materia fiscal se entiende por “derechos” a aquellas contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado como **precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo** y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten, entonces el principio de proporcionalidad implica que la determinación de las cuotas correspondientes por ese concepto ha de tener en **cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos**.<sup>6</sup>

Ello se debe a que, al tratarse de derechos, debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.<sup>7</sup>

Por otra parte, el principio de equidad en materia tributaria exige, en términos generales, que los contribuyentes que se encuentran en una misma hipótesis de causación deben guardar **una idéntica situación frente a la norma jurídica que los regula**, lo que a su vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación.

---

<sup>5</sup> 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.**”

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> 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.**”

En otras palabras, el principio de equidad en la imposición significa que las personas, en tanto estén sujetas a cualquier contribución y se encuentren en iguales condiciones relevantes para efectos tributarios, han de recibir el mismo trato en lo que se refiere al tributo respectivo.

En síntesis, a las referidas contribuciones le son aplicables los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, de manera que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, atendiendo a lo siguiente:

- 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.<sup>8</sup>

En conclusión, es criterio reiterado de ese Alto Tribunal que 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.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>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 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.”**

<sup>9</sup> 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.

## B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

Tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos impugnados de las treinta leyes de ingresos municipales del estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2023 – señaladas en el inciso a), del apartado III del presente ocurso – vulneran los principios de justicia tributaria.

Lo anterior, pues al establecer el cobro de derechos por los servicios que prestan los ayuntamientos involucrados por la expedición de copias simples o certificaciones de datos o documentos que obren en los archivos municipales, e incluso por la simple 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:

Ley	Artículo impugnado
Ley de Ingresos del Municipio de General Felipe Ángeles, para el Ejercicio Fiscal 2023.	<b>ARTÍCULO 21.</b> 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. \$47.50 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$66.50 -Por hoja adicional. \$1.60
Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, para el Ejercicio Fiscal 2023.	<b>ARTÍCULO 21.</b> 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. \$39.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$184.00 - Por hoja adicional. \$1.60
Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Victoria, para el Ejercicio Fiscal 2023.	<b>ARTÍCULO 17.</b> 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. \$155.50 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$66.50 - Por hoja adicional. \$1.60
Ley de Ingresos del Municipio de Hermenegildo Galeana, para el Ejercicio Fiscal 2023.	<b>ARTÍCULO 21.</b> 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:

	<p>a) Por cada hoja, incluyendo formato. \$23.50</p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$23.50</p> <p>-Por hoja adicional. \$1.50</p>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Honey, para el Ejercicio Fiscal 2023.</b>	<p><b>ARTÍCULO 21.</b> 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. \$303.00</p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$221.50</p> <p>- Por hoja adicional. \$1.50</p>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Huaquechula, para el Ejercicio Fiscal 2023.</b>	<p><b>ARTÍCULO 22.</b> 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. \$56.50</p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$121.00</p> <p>Por hoja adicional. \$1.50</p> <p>II. (...)</p> <p>III. Por la prestación de otros servicios:</p> <p>a) - e) (...)</p> <p>f) Por la búsqueda de documentos de expedientes en el archivo municipal \$416.50</p>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Huatlatlauca, para el Ejercicio Fiscal 2023.</b>	<p><b>ARTÍCULO 21.</b> 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. \$97.00</p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$97.00</p> <p>c) Por hoja adicional. \$2.80</p>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Huehuetla, para el Ejercicio Fiscal 2023.</b>	<p><b>ARTÍCULO 21.</b> 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. \$56.50</p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$56.50</p> <p>-Por hoja adicional. \$1.60</p>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Huehuetlán El Chico, para el Ejercicio Fiscal 2023.</b>	<p><b>ARTÍCULO 21.</b> 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. \$47.00</p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$606.50</p> <p>- Por hoja adicional. \$1.40</p>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Huehuetlán El Grande, para el Ejercicio Fiscal 2023.</b>	<p><b>ARTÍCULO 21.</b> 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. \$139.50</p>

	<p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$460.00 - Por hoja adicional. \$1.60</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Hueyapan, para el Ejercicio Fiscal 2023.</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 21.</b> 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. \$55.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$30.50 - Por hoja adicional. \$1.60</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Hueytamalco, para el Ejercicio Fiscal 2023.</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 21.</b> Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes: I. Por la expedición de copias de documentos que obren en los archivos de las dependencias municipales: a) Por copias simples de expedientes de hasta 35 fojas. \$130.50 Por hoja adicional. \$1.60 b) Por copias certificadas de expedientes de hasta 35 fojas. \$273.50 Por hoja adicional. \$4.45</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Hueytalpan, del Progreso, para el Ejercicio Fiscal 2023.</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 21.</b> 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. \$47.50 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$93.50 - Por hoja adicional. \$1.60</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Huitzilán de Serdán, para el Ejercicio Fiscal 2023.</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 21.</b> 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. \$37.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$37.00 - Por hoja adicional. \$1.60</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Huitziltepec, para el Ejercicio Fiscal 2023.</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 21.</b> Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes: I. Por la certificación de datos o documentos que obren en los archivos municipales: a) Por cada hoja, incluyendo formato. \$54.50 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$210.50 -Por hoja adicional. \$1.65</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Ixcamilpa de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2023.</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 21.</b> 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. \$103.50 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$642.00 - Por hoja adicional. \$1.50</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Ixcaquixtla,</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 21.</b> Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes:</p>

para el Ejercicio Fiscal 2023.	<p>I. Por la certificación de datos o documentos que obren en los archivos municipales:</p> <p>a) Por cada hoja. \$66.50</p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$66.50</p> <p>- Por hoja adicional. \$1.80</p> <p>II. (...)</p> <p>III. Por la prestación de otros servicios:</p> <p>a) Por la expedición de copia simple que obre en los archivos de las autoridades catastrales municipales \$23.50</p> <p>b) Por la búsqueda de información en archivos municipales por cada año. \$58.50</p>
Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacamaxtitlán, para el Ejercicio Fiscal 2023.	<p><b>ARTÍCULO 21.</b> 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. \$63.00</p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$63.00</p> <p>- Por hoja adicional. \$1.60</p>
Ley de Ingresos del Municipio de Ixtepec, para el Ejercicio Fiscal 2023.	<p><b>ARTÍCULO 21.</b> 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. \$111.50</p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$131.00</p> <p>- Por hoja adicional. \$1.80</p>
Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan, para el Ejercicio Fiscal 2023.	<p><b>ARTÍCULO 22.</b> 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. \$295.00</p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$295.00</p> <p>- Por hoja adicional. \$1.60</p>
Ley de Ingresos del Municipio de Jolalpan, para el Ejercicio Fiscal 2023.	<p><b>ARTÍCULO 21.</b> 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. \$37.00</p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$89.50</p> <p>- Por hoja adicional. \$1.60</p>
Ley de Ingresos del Municipio de Jonotla, para el Ejercicio Fiscal 2023.	<p><b>ARTÍCULO 21.</b> 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. \$93.50</p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$277.00</p> <p>- Por hoja adicional. \$1.80</p>
Ley de Ingresos del Municipio de Jopala, para el Ejercicio Fiscal 2023.	<p><b>ARTÍCULO 21.</b> 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. \$75.00</p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$368.00</p> <p>- Por hoja adicional. \$1.60</p>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Juan C. Bonilla, para el Ejercicio Fiscal 2023.</b>	<p><b>ARTÍCULO 21.</b> 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. \$228.00</p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$460.00</p> <p>Por hoja adicional. \$1.50</p>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Juan Galindo, para el Ejercicio Fiscal 2023.</b>	<p><b>ARTÍCULO 22.</b> 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. \$167.50</p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$642.00</p> <p>- Por hoja adicional. \$1.60</p> <p>La cuota a que se refiere el inciso a), se le sumara el costo del formato.</p>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Juan N. Méndez, para el Ejercicio Fiscal 2023.</b>	<p><b>ARTÍCULO 21.</b> 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:</p> <p>a) Por cada hoja, incluyendo formato. \$55.00</p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$111.50</p> <p>- Por hoja adicional. \$1.60</p>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Lafragua, para el Ejercicio Fiscal 2023.</b>	<p><b>ARTÍCULO 21.</b> 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. \$93.50</p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$75.00</p> <p>- Por hoja adicional. \$1.60</p>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de La Magdalena Tlatlauquitepec, para el Ejercicio Fiscal 2023.</b>	<p><b>ARTÍCULO 21.</b> 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. \$185.00</p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$423.50</p> <p>- Por hoja adicional. \$1.65</p>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Los Reyes de Juárez, para el Ejercicio Fiscal 2023.</b>	<p><b>ARTÍCULO 22.</b> Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes. I. Por la certificación de datos o documentos que obren en los archivos municipales:</p> <p>a) Por cada hoja, incluyendo formato. \$66.50</p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$3.90</p> <p>- Por hoja adicional. \$1.60</p>

**Ley de Ingresos del Municipio de Mazapiltepec de Juárez, para el Ejercicio Fiscal 2023.**

**ARTÍCULO 20.** 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. \$2.05

b) Por expedientes de hasta 35 hojas. \$2.05

- Por hoja adicional. \$1.60

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 certificadas o simples; así como por la mera búsqueda, cuyas tarifas se estiman desproporcionadas en relación con el costo que le representa al Ayuntamiento respectivo su prestación.

Ello, pues el monto a pagar por la expedición de una sola copia simple es de \$23.50 pesos hasta \$130.50 pesos; mientras que las copias certificadas con formato incluido tienen un costo que va de \$23.50 pesos hasta los \$303 pesos.

Por otra parte, los preceptos impugnados establecen costos por la certificación de expedientes que consten hasta 35 fojas, cuyas tarifas oscilan entre los \$23.50 pesos hasta los \$642.00 pesos. Asimismo, por cada hoja adicional de dicha cantidad, éstas tendrán un costo de entre \$1.40 pesos a \$4.45 pesos.

Aunado a las mencionadas tarifas, el Congreso local también estableció cuotas por la simple búsqueda de documentos, la cual va desde los \$58.50 hasta los \$416.50 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 expedición de copias simples y certificadas 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 involucrados.

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes<sup>10</sup> 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.

En este orden, las cuotas que se tengan que cubrir las personas solicitantes 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 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,

---

<sup>10</sup> 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.

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 son justificables ni proporcionales **las tarifas** 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, 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 municipales 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**<sup>11</sup>.

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 emite<sup>12</sup>.

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**

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, *op. cit.*, párr. 94.

**guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos<sup>13</sup>.**

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 hojas pague la misma cantidad que quien solicita un expediente de 35 fojas.

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.

Por otro lado, este Organismo Constitucional Autónomo estima que menos aún es proporcional y razonable el cobro por la simple búsqueda de documentos que obren en las dependencias municipales, ni que dicha tarifa sea por cada año que involucre la búsqueda.

Ello, porque se trata de una actividad concreta en la cual la persona servidora pública encuentra un documento o información solicitada existente en el archivo de su dependencia, por lo 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 referida dependencia que justifique el monto establecido por el Congreso local, además de que **no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda.**

En otras palabras, la búsqueda de documentos requiere de menores recursos que la certificación de documentos o la expedición de copias simples –por ejemplo– **pues**

---

<sup>13</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 74.

**es suficiente con que la o el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado<sup>14</sup>, de modo que no puede existir un lucro o ganancia, y sin dejar de observar la regla de que la cuota debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado<sup>15</sup>.**

Lo anterior con base al criterio reiterado por ese Tribunal Pleno en diversos precedentes<sup>16</sup>, en el cual ha sido enfático en determinar que los únicos cobros que podrían efectuarse son para recuperar los costos de reproducción, envío y certificación de la información; **de manera que no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda de información.**<sup>17</sup>

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**<sup>18</sup>, 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.**

En conclusión, las normas impugnadas de las leyes de ingresos municipales del estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2023 transgreden los principios de justicia tributaria, por lo cual lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulse del sistema jurídico de la entidad.

---

<sup>14</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2021, en sesión del 7 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 62.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Véanse, por ejemplo, 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; 182/2021 en sesión del 13 de octubre de 2022; 185/2021, en sesión del 11 de octubre de 2022; 1/2022 en sesión del 13 de octubre de 2022; 5/2022 en sesión del 13 de octubre de 2022; 37/2022 y su acumulada 40/2022 en sesión del 18 de octubre de 2022; 67/2022 y su acumulada 70/2022 en sesión del 25 de octubre de 2022, entre otras.

<sup>17</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 75/2021, en sesión del 18 de noviembre de 2021, bajo la Ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>18</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 91.

Finalmente, este Organismo Constitucional Autónomo estima trascendental destacar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2022 y sus acumuladas 13/202, 14/2022, 18/2022 y 22/2022<sup>19</sup>, declaró la invalidez de preceptos similares a los impugnados en el presente medio de control de constitucionalidad y vinculó al Congreso del estado de Puebla para que en lo futuro se abstuviera de incurrir en los mismos vicios de invalidez.

En ese sentido, con la expedición de las treinta leyes de ingresos municipales poblanas, para el ejercicio fiscal 2023, es claro que el Congreso local omitió el cumplimiento y observancia del aludido fallo constitucional, pese a que en el mismo, quedó vinculado para que en el futuro no emitiera normas similares a las invalidadas.

Consecuentemente, es menester que ese Máximo Tribunal Constitucional declare la invalidez de las normas en combate con base a los precedentes invocado, máxime que, con anterioridad ya había dictado una sentencia en la que condenó al Congreso poblanos para que no reiterará normas transgresoras de los principios de justicia tributaria.

**SEGUNDO. Las disposiciones precisadas en el apartado III, inciso b), del presente escrito, de treinta leyes de ingresos municipales del estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2023 prevén cobros injustificados por la entrega de información en copias certificadas 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 treinta leyes de ingresos municipales del estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2023 – señaladas en el inciso b), del apartado III de la presente demanda – transgreden los derechos humanos de acceso a la información y el principio de gratuidad que rige a dicha prerrogativa fundamental.

---

<sup>19</sup> En sesión ordinaria del 25 de octubre de 2022, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la 9/2022 y sus acumuladas 13/202, 14/2022, 18/2022 y 22/2022, bajo la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

Para llegar a tal conclusión, 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 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 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).<sup>20</sup>

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).<sup>21</sup>

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

---

<sup>20</sup> 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."

<sup>21</sup> *Idem.*

establecer los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).<sup>22</sup>

Por último, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y, a su vez, que informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).<sup>23</sup>

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.

---

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> *Idem.*

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 Humanos<sup>24</sup> ha establecido lo siguiente:

1. Se trata de un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista legítima restricción.
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.

---

<sup>24</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

6. Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.
7. Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.

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

Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. La Corte Interamericana ha concluido que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible.<sup>25</sup>

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.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> 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.”

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

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

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

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

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

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

En conclusión, lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos, siempre que dichas cuotas se fijen de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos. Estos costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información. De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo.

Finalmente, conforme a la Ley General de Transparencia, en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información y 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 la norma es inconstitucional 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 de las treinta leyes de ingresos municipales poblanas, para el ejercicio fiscal 2023, que se ha hecho referencia, pues contemplan cobros injustificados por la reproducción de información en copias certificadas de documentos.

De un examen de las normas precizadas en el apartado III, inciso b), del presente curso, se desprende que todas 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.

Así, 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 del contenido normativo 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.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Véanse las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver: la acción de inconstitucionalidad 13/2018, en sesión del 06 de diciembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 03 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas; la sentencia del Pleno de esa Suprema

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.<sup>28</sup>

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.<sup>29</sup>

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**

---

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.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>29</sup> *Ídem*.

**alguna tarifa o cuota, la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción.**<sup>30</sup>

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.

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 la reproducción, entre otros, además de que de la revisión de los dictámenes correspondientes tampoco se 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.

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, como pudiera ser, por ejemplo, señalando el valor comercial de las hojas de papel, de la tinta, 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 costos<sup>31</sup>.

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.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2021, *op. cit.*, párr. 47.

<sup>32</sup> 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.

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 certificadas, por lo que las normas combatidas transgreden el principio de gratuidad de acceso a la información pública contenido 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 certificadas de los documentos solicitados, pues no se ajustan al parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.<sup>33</sup>

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.

Mencionado criterio jurisprudencial fue reiterado por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver — en sesión ordinaria del 25 de octubre de 2022 — la acción de inconstitucionalidad 9/2022 y sus acumuladas 13/2022, 14/2022, 18/2022 y 22/2022.

---

<sup>33</sup> Así lo ha resuelto en diversos precedentes, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 104/2020 y la 93/2020.

En ese tenor, es indiscutible que ese Máximo Tribunal Constitucional ha dictado diversos fallos constitucionales en los que ha vinculado al Congreso del estado de Puebla para que se abstenga de establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información, sin embargo, hasta la fecha aludido Poder Legislativo insiste en establecer normas anuales que adolecen de constitucional, pues vulneran el derecho de acceso a la información pública y al principio de gratuidad que rige dicho derecho fundamental en flagrante incumplimiento de las sentencias condenatorias que ha recibido.

Por consiguiente, se solicita a ese Alto Tribunal de nuestro país que declare la invalidez de los preceptos controvertidos, en términos de los precedentes invocados, ya que las normas son contrarias al derecho humano de acceso a la información pública y al principio de gratuidad de que rige mencionada prerrogativa fundamental.

#### **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 municipales del estado de Puebla para el ejercicio fiscal 2023, publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de referida entidad federativa el 26 de diciembre de 2022, 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.

#### **ANEXOS**

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

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 Gobierno Constitucional del Estado de Puebla del 26 de diciembre de 2022 que contiene los decretos por los que se expidieron las treinta leyes de ingresos municipales, para el ejercicio fiscal 2023 controvertidas, 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 designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

**CUARTO.** Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la norma impugnada.

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



**PROTESTO LO NECESARIO**

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

**LMP**

**CNDH**  
**M É X I C O**  

---

*Defendemos al Pueblo*