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 2024.

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 diversos artículos de 30 leyes de ingresos municipales del estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2024, expedidas mediante distintos decretos publicados el 26 de diciembre de 2023, 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, 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 Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° 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, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

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. ... 9

X. Conceptos de invalidez. ... 9

PRIMERO. ... 9

A. Naturaleza de los derechos por servicios y principio de proporcionalidad tributaria que los rigen ... 10

B. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas ... 14

SEGUNDO. ... 29

A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información ... 29

B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados ... 35

XI. Cuestiones relativas a los efectos. ... 46

ANEXOS ... 46

CNDH
MÉXICO
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 Libre y Soberano de Puebla.

B. Gobernador Constitucional 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. Artículos 21, fracción I, y 38, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Atenco, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
2. Artículos 21, fracción I, y 38, fracciones VI y VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Atzompa, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
3. Artículos 23, fracciones I, III, inciso b), IV, en la porción normativa *"y/o copias certificadas"* y X, y 42, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Texmelucan, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
4. Artículos 21, fracción I, y 38, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Totoltepec, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
5. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Matías Tlalancaleca, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
6. Artículos 21, fracción I, y 37, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Ixitlán, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
7. Artículos 22, fracción I, 40, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Xoxtla, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

8. Artículos 21, fracción I, y 38, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Buenos Aires, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
9. Artículos 21, fracción I, y 39, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás de los Ranchos, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
10. Artículos 21, fracción I, y 37, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Anicano, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
11. Artículos 21, fracción I, y 37, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yeloixtlahuaca, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
12. Artículos 21, fracción I, y 39, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Salvador El Seco, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
13. Artículos 21, fracción I, y 37, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Salvador El Verde, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
14. Artículos 18, fracción I, y 35, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Salvador Huixcolotla, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
15. Artículos 21, fracción I, y 38, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Tlacotepec, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
16. Artículos 21, fracción I, y 37, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Tlaltempan, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
17. Artículos 21, fracción I, y 38, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Inés Ahuatempan, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
18. Artículos 22, fracción I, y 37, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel Cholula, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
19. Artículos 20, fracción I, y 37, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Miahuatlán, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
20. Artículos 21, fracciones I y IV, y 37, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Tomás Hueyotlipan, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
21. Artículos 21, fracción I, y 38, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soltepec, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
22. Artículos 21, fracción I, y 39, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecomatlán, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
23. Artículos 21, fracción I, y 37, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tehuitzingo, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
24. Artículos 21, fracción I, y 38, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenampulco, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
25. Artículos 21, fracción I, y 38, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teopantlán, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.

CNDH MÉXICO Defendemos el Pueblo

26. Artículos 21, fracción I, y 38, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teotlalco, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
27. Artículos 21, fracción I, y 39, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepanco de López, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
28. Artículos 21, fracción I, y 37, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepango de Rodríguez, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
29. Artículos 21, fracción I, y 39, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatlaxco de Hidalgo, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
30. Artículos 21, fracción I, y 37, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepemaxalco, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.

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

1. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Atenco, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
2. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Atzompa, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
3. Artículo 24, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Texmelucan, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
4. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Totoltepec, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
5. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Matías Tlalancaleca, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
6. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Ixitlán, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
7. Artículo 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Xoxtla, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
8. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Buenos Aires, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
9. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás de los Ranchos, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
10. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Anicano, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
11. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yeloixtlahuaca, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.
12. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Salvador El Seco, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

13. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Salvador El Verde, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.

14. Artículo 19, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Salvador Huixcolotla, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.

15. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Tlacotepec, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.

16. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Tlaltempan, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.

17. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Inés Ahuatempan, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.

18. Artículo 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel Cholula, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.

19. Artículo 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Miahuatlán, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.

20. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Tomás Hueyotlipan, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.

21. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soltepec, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.

22. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecomatlán, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.

23. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tehuitzingo, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.

24. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenampulco, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.

25. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teopantlán, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.

26. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teotlalco, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.

27. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepanco de López, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.

28. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepango de Rodríguez, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.

29. Artículo 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatlaxco de Hidalgo, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.

30. Artículos 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepemaxalco, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

Todos los ordenamientos fueron publicados el martes 26 de diciembre de 2023 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de la mencionada entidad federativa.

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 pública.
- 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 martes 26 de diciembre de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 27 del mismo mes y año, al jueves 25 de enero de

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

la presente anualidad. 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)[1], 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[2], de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

CNDH
MÉXICO
Defendemos al Pueblo

[1] "**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; (…)."

[2] "**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
(…)."

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.

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.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los artículos impugnados de las 30 leyes de ingresos municipales del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2024, enlistados en el inciso a) del apartado III de la presente demanda, establecen cobros por la entrega de información en copias simples y certificadas e incluso por la simple búsqueda de documentos (no relacionados con el derecho de acceso a la información pública), que no atienden a los costos reales del servicio prestado por los municipios; además de que en algunos casos, los montos se encuentran diferenciados sin

justificación alguna, a pesar de que se trata del mismo concepto, 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 los preceptos tildados de inconstitucionales transgreden los principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones, así como el derecho a la seguridad jurídica y legalidad, toda vez que prevén cuotas que no atienden al costo real del servicio prestado por los municipios; además, en algunos ordenamientos se prevén tarifas diferenciadas sin justificación, pues se usan esencialmente los mismos materiales, mientras que en otros, los supuestos normativos no dan claridad respecto de si la cuota prevista es por legajo o expediente o por una sola copia simple o certificada, según corresponda, lo que genera inseguridad jurídica a las personas, pues no sabrán cual será el cobro por el servicio que soliciten.

Para sostener lo anterior, en primer término, se explicará brevemente la naturaleza de las contribuciones denominadas "derechos", posteriormente, se abundará sobre cómo les aplican los principios de justicia tributaria, para finalmente analizar las disposiciones impugnadas a fin de demostrar que son contrarias al parámetro de regularidad constitucional.

A. Naturaleza de los derechos por servicios y principio de proporcionalidad tributaria que los rigen

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos; además, consagra 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.[3]

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 en lo referente a su naturaleza como contribución y en atención a 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**.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

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[4].

---

[3]Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005, en sesión del 27 de octubre de 2005.

[4] 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

Lo anterior supone que, en el establecimiento de contribuciones denominadas *derechos,* la liquidación y cobro se rigen por los principios de justicia tributaria, 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 desdoblan en los diversos de proporcionalidad y equidad– **rigen de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos**[5], 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.**[6]

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.[7]

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

---

y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, página 40, de rubro "***DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN*".**

[5] 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***."

[6] *Idem.*

[7] 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***."

causación guarden 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.

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.[8]

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

[8] *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."***

al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.[9]

B. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas

Tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que las normas cuestionadas de las 30 leyes de ingresos municipales del estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2024, señaladas en el inciso a) del apartado III del presente escrito, vulneran el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

Se estima que el Congreso local no estableció en las leyes tarifas acordes a las erogaciones que realmente le representa a los municipios la prestación de los servicios consistentes en la expedición de copias certificadas y simples, e incluso por la simple búsqueda.

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

Ley	Artículo impugnado
Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Atenco, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 38. Los derechos por los servicios prestados por el Catastro Municipal, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…) VI. Por la expedición de copia simple que obre en los archivos de las autoridades catastrales municipales. $28.00

[9] *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 de Ingresos del Municipio de San Juan Atzompa, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 38. Los derechos por los servicios prestados por el Catastro Municipal, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…) VI. Por la expedición de certificación de datos o documentos que obren en los archivos de las autoridades catastrales municipales. $62.50 VII. Por la expedición de copia simple que obre en los archivos de las autoridades catastrales municipales. $24.00
Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Texmelucan, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 23.** 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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 Por hoja adicional. $1.50 II. (…) III. Por la prestación de otros servicios: a) (…) b) Por la búsqueda de documentos que obran en el Archivo General Municipal. $23.00 IV. Por el servicio urgente en la expedición de certificados, constancias ***y/o copias certificadas $170.00*** V. – IX. (…) X. Por el Servicio de una copia fotostática simple. $2.70
	ARTÍCULO 42. Los derechos por los servicios prestados por el Catastro Municipal se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes: I. a VI. (…) VII. Por la expedición copia simple de los documentos que obren en el archivo catastral municipal de conformidad con al artículo 21 de la Ley de Catastro del Estado de Puebla. $47.50
Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Totoltepec, Estado de Puebla,	**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:

para el Ejercicio Fiscal 2024.	a) Por cada hoja, incluyendo formato. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 38. Los derechos por los servicios prestados por el Catastro Municipal se causarán y cobrarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…) VI. Por la expedición de copia simple que obre en los archivos de las autoridades catastrales municipales. $24.00
Ley de Ingresos del Municipio de San Matías Tlalancaleca, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Ixitlán, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 37. Los derechos por los servicios prestados por el Catastro Municipal se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…) VI. Por la expedición de copia simple que obre en los archivos de las autoridades catastrales municipales. $25.50
Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Xoxtla, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 22.** 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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 40. Los derechos por los servicios prestados por el Catastro Municipal, se causarán y cobrarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…) VI. Por la expedición de copia simple que obre en los archivos de las autoridades catastrales municipales. $25.50

Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Buenos Aires, para el Ejercicio Fiscal 2024	**ARTÍCULO 21.** 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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 38. Los derechos por los servicios prestados por el catastro Municipal, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…) VI. Por la expedición de copia simple que obre en los archivos de las autoridades catastrales municipales. $24.00
Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás de los Ranchos, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 21.** 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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 39. Los derechos por los servicios prestados por el Catastro Municipal, se causarán y cobrarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…) VI. Por la expedición de copia simple que obre en los archivos de las autoridades catastrales municipales. $23.50
Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Anicano, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 37. Los derechos por los servicios prestados por el Catastro Municipal, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…) VI. Por la expedición de copia simple que obre en los archivos de las Autoridades Catastrales Municipales. $25.00
Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro	**ARTÍCULO 21.** Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes:

Yeloixtlahuaca, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	I. Por la certificación de datos o documentos que obren en los archivos municipales: a) Por cada hoja, incluyendo formato. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 37. Los derechos por los servicios prestados por el Catastro Municipal, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…) VI. Por la expedición de copia simple que obre en los archivos de las Autoridades Catastrales Municipales. $25.00
Ley de Ingresos del Municipio de San Salvador El Seco, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 21.** 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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 39. Los derechos por los servicios prestados por el Catastro Municipal, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…) VI. Por la expedición de copia simple que obre en los archivos de las Autoridades catastrales municipales. $25.00
Ley de Ingresos del Municipio de San Salvador El Verde, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 21.** 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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 37. Los derechos por los servicios prestados por el Catastro Municipal, se causarán y cobrarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…) VI. Por la expedición de copia simple que obre en los archivos de las autoridades catastrales municipales. $24.00
Ley de Ingresos del Municipio de San Salvador Huixcolotla, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 18.** 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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00

	- Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 35. Los derechos por los servicios prestados por el Catastro Municipal se causarán y cobrarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…) VI. Por la expedición de copia simple que obré (sic) en los archivos de las autoridades catastrales municipales. $23.50
Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Tlacotepec, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 21.** 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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 38. Los derechos por los servicios prestados por el Catastro Municipal, se causarán y cobrarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…) VI. Por la expedición de copia simple que obre en los archivos de las autoridades catastrales municipales. $24.00
Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Tlaltempan, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 21.** 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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 37. Los derechos por los servicios prestados por el Catastro Municipal, se causarán y cobrarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…) VI. Por la expedición de copia simple que obre en los archivos de las autoridades catastrales municipales. $24.00
Ley de Ingresos del Municipio de Santa Inés Ahuatempan, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 21.** 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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 38. Los derechos por los servicios prestados por el Catastro Municipal, se causarán y cobrarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…)

	VI. Por la expedición de copia simple que obre en los archivos de las autoridades catastrales municipales. $24.00
Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel Cholula, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 22.** 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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 37. Los derechos por los servicios prestados por el catastro Municipal se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…) VI. Por la expedición de copia simple que obre en los archivos de las autoridades catastrales municipales. $40.00
Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Miahuatlán, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 37. Los derechos por los servicios prestados por el Catastro Municipal se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…) VI. Por la expedición de copia simple que obre en los archivos de las Autoridades Catastrales Municipales. $25.50
Ley de Ingresos del Municipio de Santo Tomás Hueyotlipan, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 21.** 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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 - Por hoja adicional. $1.50 III. (…) IV. Por la expedición de copias simples de documentos que obren en los archivos de las dependencias u organismos municipales. a) Por foja. $39.00

	ARTÍCULO 37. Los derechos por los servicios prestados por el Catastro Municipal, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…) VI. Por la expedición de copia simple que obré (sic) en los archivos de las Autoridades Catastrales Municipales. $24.00
Ley de Ingresos del Municipio de Soltepec, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 21.** 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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 38. Los derechos por los servicios prestados por el Catastro Municipal, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…) VI. Por la expedición de copia simple que obre en los archivos de las Autoridades Catastrales Municipales. $24.00
Ley de Ingresos del Municipio de Tecomatlán, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 21.** 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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 39. Los derechos por los servicios prestados por el Catastro Municipal, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…) VI. Por la expedición de copia simple que obre en los archivos de las autoridades catastrales municipales. $25.50
Ley de Ingresos del Municipio de Tehuitzingo, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 21.** 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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 37. Los derechos por los servicios prestados por el Catastro Municipal, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes:

	I. a V. (…) VI. Por la expedición de copia simple que obré (sic) en los archivos de las autoridades catastrales municipales. $25.50
Ley de Ingresos del Municipio de Tenampulco, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 21.** 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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 38. Los derechos por los servicios prestados por el Catastro Municipal, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…) VI. Por la expedición de copia simple que obré (sic) en los archivos de las autoridades catastrales municipales. $25.00
Ley de Ingresos del Municipio de Teopantlán, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 21.** 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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 38. Los derechos por los servicios prestados por el Catastro Municipal, se causarán y cobrarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…) VI. Por la expedición de copia simple que obre en los archivos de las autoridades catastrales municipales. $24.00
Ley de Ingresos del Municipio de Teotlalco, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 21.** 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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 38. Los derechos por los servicios prestados por el Catastro Municipal se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…) VI. Por la expedición de copia simple que obré (sic) en los archivos de las Autoridades Catastrales Municipales. $25.50

Ley de Ingresos del Municipio de Tepanco de López, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 21.** 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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 39. Los derechos por los servicios prestados por el Catastro Municipal, se causarán y cobrarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…) VI. Por la expedición de copia simple que obré (sic) en los archivos de las autoridades catastrales municipales. $61.50
Ley de Ingresos del Municipio de Tepango de Rodríguez, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 21.** 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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 37. Los derechos por los servicios prestados por el catastro municipal se causarán y cobrarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…) VI. Por la expedición de copia simple que obre en los archivos de las autoridades catastrales municipales. $25.50
Ley de Ingresos del Municipio de Tepatlaxco de Hidalgo, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 21.** 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. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 39. Los derechos por los servicios prestados por el Catastro Municipal, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…) VI. Por la expedición de copia simple que obre en los archivos de las autoridades catastrales municipales. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de Tepemaxalco, Estado	**ARTÍCULO 21.** Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes:

de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	I. Por la certificación de datos o documentos que obren en los archivos municipales: a) Por cada hoja, incluyendo formato. $23.00 b) Por expedientes de hasta 35 hojas. $23.00 - Por hoja adicional. $1.50
	ARTÍCULO 37. Los derechos por los servicios prestados por el Catastro Municipal, se causarán y cobrarán conforme a las cuotas siguientes: I. a V. (…) VI. Por la expedición de copia simple que obre en los archivos de las autoridades catastrales municipales. $25.00

De lo trasunto, se desprende sustancialmente que el Congreso poblano estableció cuotas por los servicios de:

- Búsqueda de documentos
- Reproducción de documentos o información en copias simples y certificadas, en este último supuesto un cobro diferente cuando su entrega es urgente.

Como se observa, las disposiciones normativas controvertidas establecen contribuciones que se enmarcan en la categoría de **derechos por servicios**, es decir, que les corresponden contraprestaciones por los mismos, ello significa que para la determinación de las cuotas por ese concepto ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado su ejecución o prestación, por lo cual, la cuota que se establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

Teniendo en cuenta lo anterior, en primer término, se evidenciará la inconstitucionalidad de la norma del Municipio de Texmelucan que establece un cobro por la búsqueda de documentos, no relacionados con el derecho de acceso a la información.

Al respecto, esta Comisión Nacional estima que la búsqueda de información es 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 la dependencia que justifique el monto establecido por el Congreso local, además de

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

que **no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda**.

En otras palabras, a diferencia de otros servicios (por ejemplo, la expedición de copias simples o certificadas) la búsqueda de documentos requiere de menores recursos para su efectiva prestación, **pues es suficiente con que la o el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado**[10], 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.** [11]

Por otra parte, se advierte que también son contrarias a los principios de justicia tributaria las normas que establecen cobros por la expedición de copias simples y certificadas, pues prevén tarifas que no son acordes al costo que le generó a los municipios la prestación de ese servicio público.

En otras palabras, este Organismo Nacional advierte que las normas impugnadas vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones, pues **las tarifas no guardan relación directa con los gastos que representa la prestación de tales servicios a los municipios involucrados.**

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 tal suerte que, para que las cuotas sean proporcionales, es necesario que los cobros sean acordes al costo que le representa al ante estatal la prestación de los servicios públicos. En contraste, las cuotas previstas por la entrega de copias simples y certificadas **son irrazonables porque el Congreso local no justificó las cuotas**

[10] 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

[11] 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

previstas en relación con el costo de los materiales utilizados, como lo son las hojas y tinta, conforme a su valor comercial.

Específicamente, respecto de los cobros por la certificación de documentos, no es justificable ni proporcional **cobrar por la expedición de copias certificadas de documentos si la cuota no responde al costo que le representa al Estado su prestación**, pues si bien es cierto el servicio que se proporciona no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, pues también implica la certificación respectiva de la persona funcionaria pública autorizada, la relación entablada entre las partes 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**[12].

Dicho en otras palabras, 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 de documentos**[13].

Siguiendo lo resuelto por ese Alto Tribunal, si el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el citado servicio, entonces 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[14].

En otras palabras, las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**[15],

---

[12] *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.
[13] *Cfr*. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 08 de diciembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 74.
[14] Sentencia la acción de inconstitucionalidad 15/2019, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, *op. cit.*, párr. 94.
[15] *Cfr*. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 91.

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 con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos**.

Dicho de otra manera –y en atención a lo sostenido por ese Máximo Tribunal Constitucional– el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el mencionado servicio.

Bajo esa línea argumentativa, las cuotas previstas en los preceptos impugnados de las 30 leyes de ingresos poblanas, para el ejercicio fiscal del año 2024, resultan desproporcionadas, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales utilizados para la expedición de copias simples ni con el costo que implica certificar un documento.

Por otra parte, tampoco es admisible que el Congreso local haya previsto para el Municipio de San Martín Texmelucan un cobro diferente, excesivo y desproporcionado por el servicio urgente en la expedición de copias certificadas por $170.00 pesos mexicanos, pues el monto que se cause por servicio prestado debe estar respaldado en el costo real que le genera al Ayuntamiento la prestación de ese servicio.

Adicional a las consideraciones expuestas, se estima que las normas en combate tampoco son congruentes con el principio de equidad tributaria, ya que no hay un motivo razonable que permita al legislador establecer costos diferentes por el número de hojas, en los casos de entrega de información en copias certificadas, pese a que se trata de un mismo servicio.

Es decir, de la lectura de los preceptos reclamados, se aprecia que, en algunas de las leyes combatidas el legislador impone una cantidad a pagar por la emisión de copias certificadas cuyo precio variará de acuerdo al número de fojas a entregar, lo cual no resulta razonable ni equitativo, pues en todos ellos se emplean esencialmente los mismos materiales.

En otros términos, las normas permiten que se hagan cobros diferenciados por idéntico servicio. Por ejemplo, una persona solicitante pagará incluso más por la certificación de una sola foja, que por la entrega de un expediente que se integre por hasta 35 hojas, es decir, el monto a pagar cambia según se trate de la entrega una

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

sola hoja o bien, de un expediente completo, siendo que incluso resulta más oneroso solicitar una sola copia que un legajo entero, situación que carece de justificación.

Dicha circunstancia evidencia la inobservancia del principio de equidad tributaria, dado que las normas permiten que el valor de la copia certificada varíe en función del número de las hojas a entregar al solicitante, lo que propicia que los gobernados paguen una cuota diversa que no corresponde al servicio recibido.

Por tales motivos, este Organismo Nacional considera que además de transgredir el principio de proporcionalidad, también se vulnera el de equidad ya que, como ha quedado demostrado, se imponen montos diversos, aunque se trata de los mismos servicios, propiciando que algunas personas enteren una tarifa mayor respecto de otras, aun cuando esencialmente se emplean los mismos materiales.

Lo anterior propicia que incluso resulte más costoso pagar por la sola copia de un documento en relación un expediente entero, aunado a que en varias de las leyes de ingresos municipales se prevén costos diversos por cada hoja adicional, cuando el costo por el servicio de cada foja debe ser el mismo.

En síntesis, para que las cuotas sean constitucionalmente válidas es imperioso que atiendan **a los principios de proporcionalidad y equidad** en las contribuciones, por lo que el Estado no debe lucrar con las tarifas y garantizar que estas sean iguales para quienes reciben los mismos servicios, exigencias que no respetan los preceptos controvertidos.

Finalmente, se advierte que la mayoría de las leyes de ingresos contienen disposiciones que generan incertidumbre jurídica, por ejemplo, las contenidas en las leyes de ingresos de los municipios de San Juan Atenco, San Juan Atzompa, San Martín Texmelucan y San Miguel Xoxtla, porque no especifican si el monto previsto por la expedición de copias simples o certificadas que obre en los archivos de las autoridades catastrales municipales es por cada hoja o por legajo, situación que permite la discrecionalidad de la autoridad aplicadora de la norma, que coloca en desventaja a las personas que soliciten este servicio, pues no tendrán certeza sobre el costo a enterar.

De conformidad con lo anterior, es indiscutible que las disposiciones normativas de las leyes de ingresos de 30 municipios poblanos, para el ejercicio fiscal 2024, que establecen tarifas por la reproducción de información en copias simples y

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

certificadas, e incluso por la simple búsqueda de datos o documentos, contravienen los principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones, además de vulnerar el derecho a la seguridad jurídica y legalidad, por lo cual es procedente que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulse del sistema jurídico de esa entidad federativa.

SEGUNDO. Las disposiciones normativas de las leyes de ingresos de 30 municipios del estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2024, señaladas en el inciso b) del apartado III de la presente demanda, establecen cuotas injustificadas por la entrega de la información pública solicitada en copias certificadas.

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 argumentará que las normas controvertidas de las leyes de ingresos de 30 municipios del estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2024, puntualizadas en el inciso b) del apartado III del presente escrito, transgreden el derecho humano de acceso a la información y el principio de gratuidad que rige a dicha prerrogativa fundamental.

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 en la materia.

Luego, se desarrollan las razones por las cuales se estima que las normas que establecen el pago de un derecho por la certificación de la información transgreden el principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que la cuota prevista no se justifica objetivamente en razón del costo de los materiales empleados para su reproducción en dicha modalidad, por lo que contravienen el orden constitucional.

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

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).[16]

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).[17]

Adicionalmente, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan requerir 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 establecer los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).[18]

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).[19]

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:

---

[16] *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***."

[17] *Ídem.*

[18] *Ídem.*

[19] *Ídem.*

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 Humanos[20] 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

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

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 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.[21]

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.[22]

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

---

[21] *Ídem*.

[22] Tesis de 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, del rubro siguiente: "***ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.***"

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 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 las cuotas que se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que esta última no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso éstas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha Ley.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

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 las distintas normas contenidas en 30 leyes de ingresos municipales de Puebla, para el ejercicio fiscal del año en curso, que contemplan tarifas injustificadas por la certificación de la información solicitada.

A efecto de demostrar la anterior premisa, de forma preliminar se transcriben las disposiciones normativas combatidas:

Ley	Artículo impugnado
Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Atenco, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 22.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Atzompa, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 22.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Texmelucan, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 24.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causaran y pagaran de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de San	**ARTÍCULO 22.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración

Martín Totoltepec, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de San Matías Tlalancaleca, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 22.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Ixitlán, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 22.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de San Miguel Xoxtla, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 23.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Buenos Aires, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 22.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00

Dejamos el rastro

Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás de los Ranchos, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 22.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Anicano, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 22.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Yeloixtlahuaca, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 22.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de San Salvador El Seco, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 22.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de San Salvador El Verde, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 22.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:

Defendemos al Pueblo

	I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de San Salvador Huixcolotla, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 19.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de San Sebastián Tlacotepec, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 22.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Tlaltempan, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 22.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de Santa Inés Ahuatempan, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 22.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de Santa Isabel Cholula, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 23.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:

	I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de Santiago Miahuatlán, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 21.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de Santo Tomás Hueyotlipan, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 22.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de Soltepec, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 22.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de Tecomatlán, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 22.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de Tehuitzingo, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 22.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su

M E X I C O
Defendemos al Pueblo

	impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de Tenampulco, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 22.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de Teopantlán, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 22.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de Teotlalco, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 22.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de Tepanco de López, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 22.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de Tepango de Rodríguez, Estado de	**ARTÍCULO 22.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de

Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de Tepatlaxco de Hidalgo, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 22.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00
Ley de Ingresos del Municipio de Tepemaxalco, Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2024.	**ARTÍCULO 22.** La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. $23.00

De lo anterior es posible advertir que el Congreso de Puebla estableció en las leyes impugnadas la tarifa única de $23.00 pesos por la expedición de copias certificadas.

A consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dichas cuotas son contrarias al orden constitucional, pues de un ejercicio de contraste entre ellas y lo dispuesto por la Ley Fundamental, su contenido normativo **se aleja del principio de gratuidad que rige el ejercicio del derecho de acceso a la información.**

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; por ende, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información**.

En otras palabras, por regla general el ejercicio del derecho de acceso a la información pública 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.

Ahora, en la inteligencia de que como se ha explicado, 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, el Congreso de Puebla al prever costos por la reproducción de la información que no se encuentren justificados, vulnera ese derecho humano.

Ello solo puede significar 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 tarifas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.[23]

Lo anterior, poque 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 las y los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.[24]

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

[23] *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 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.

[24] *Ibidem,* p. 63.

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.[25]

Adicionalmente, es criterio reiterado de ese Alto Tribunal Constitucional que, 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.

De ahí que **el legislador tiene, al prever alguna tarifa o cuota, la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción**. [26]

En el caso concreto, se sostiene que las normas se alejan de ese estándar constitucional, pues el cobro por la información entregada **en copias certificadas** no está justificado con base en el valor real del material utilizado para su reproducción.

Dicho en otras palabras, el Congreso local estableció cuotas que, a juicio de esta Comisión Nacional, no se encuentran justificadas objetivamente debido al costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información pública solicitada en ejercicio del derecho humano consagrado en el artículo 6° de la constitución, a saber, las hojas o papel y la tinta, que de alguna forma sustente la cuota prevista.

Lo anterior, porque de la revisión de los dictámenes correspondiente tampoco se encontró razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar las cuotas a pagar por la certificación de la información solicitada por las personas que habitan en los municipios implicados.

Es decir, de la revisión de las iniciativas y dictámenes de las leyes impugnadas no se advirtió que obrara constancia alguna que refiera a la metodología empleada para definir la cuota; tampoco, de los costos de los materiales utilizados para la prestación

[25] *Ídem.*
[26] *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.

del servicio derivado de solicitudes de acceso a la información, por lo que no es posible concluir que la tarifa prevista en los preceptos reclamados sea razonable y justificada.

Por ende, se insiste en que para que las cuotas contenidas en las normas impugnadas fueran acordes con el parámetro de constitucionalidad expuesto anteriormente, el Congreso local debió puntualizar en el dictamen correspondiente y de forma explícita los costos y, en general, la metodología que le permitió arribar a la misma, como pudiera ser –por ejemplo– señalando el valor comercial de las hojas de papel, de la tinta, entre otros, circunstancia que, como ya se indicó, no aconteció.

En ese sentido, se afirma que las tarifas previstas en las disposiciones controvertidas carecen de una base objetiva y razonable que se ajuste al parámetro de regularidad constitucional en materia de acceso a la información pública.

Adicionalmente, en el caso de la reproducción de información en copias certificadas, es importante tener en cuenta que aun cuando dicho servicio no se limite a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, ya que también implica la certificación respectiva de la persona funcionaria pública autorizada, la relación entre el ente estatal y el peticionario no es ni puede ser de derecho privado, de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para el Estado,** sino que, además de que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado[27] –al sustentarse la solicitud en el ejercicio del derecho de acceso a la información– debe observar el principio de gratuidad que lo rige, en los términos ya expuestos.

En ese tenor, partiendo de que recaía en la legislatura local la carga de demostrar que el cobro previsto en las normas controvertidas por la certificación de la información pública, atiende únicamente al valor de los materiales empleados, por ser un imperativo derivado del principio de gratuidad en la entrega de información pública[28], sin que exista razonamiento alguno que justifique tales cobros sobre una base objetiva, **ello sólo puede significar que las cuotas establecidas se**

[27] *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.
[28] 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.

determinaron de forma arbitraria, por lo que es inconcuso que las normas combatidas transgreden el artículo 6° de la Constitución Federal, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

Por todo lo anterior, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare la invalidez de los artículos impugnados de las 30 leyes de ingresos municipales poblanas combatidas, ya que no se justifica el cobro por la certificación de la información pública solicitada, pues no se ajustan al parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.[29]

Es importante mencionar que los dispositivos controvertidos 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 inhibidor de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

Finalmente, hay que destacar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver diversos medios de control de la constitucionalidad en los que se han impugnado leyes de ingresos de los municipios del estado de Puebla para ejercicios fiscales anteriores[30], ha sido consistente en declarar la invalidez de preceptos similares a los impugnados en el presente escrito y ha vinculado al Congreso del estado de Puebla para que en lo futuro se abstuviera de incurrir en los mismos vicios de invalidez.

Sin embargo, con la expedición de los dispositivos controvertidos se patentiza que el Congreso de Puebla continúa incurriendo en el mismo vicio de inconstitucionalidad, en franca transgresión al derecho fundamental de acceso a la información pública.

En ese sentido, este Organismo Constitucional Autónomo solicita a ese Tribunal Pleno que declare la invalidez de los artículos controvertidos de las 30 leyes de

[29] Así lo ha resuelto en diversos precedentes ese Máximo Tribunal Constitucional, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 104/2020 y 93/2020.
[30] Véanse las acciones de inconstitucionalidad 9/2022 y sus acumuladas 13/2022, 14/2022, 18/2022 y 22/2022, entre otras.

ingresos de Puebla para el ejercicio fiscal del año 2024, señaladas en el inciso b) del apartado III del presente escrito de demanda, al ser contrarios al derecho de acceso a la información pública, así como al principio de gratuidad que rige al derecho fundamental multirreferido, con base a los criterios sostenidos en los precedentes señalados.

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, 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 que 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).

2. Copia simple de los medios oficiales en el que consta la publicación de las normas impugnadas (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.

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo

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 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 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.

CVA

CNDH MÉXICO Defendemos al Pueblo