

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 10 de enero de 2025.

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 los artículos 28, fracción IV, inciso a), y 97, fracción X, de la Ley de Ingresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2025, expedida mediante Decreto publicado el 11 de diciembre de 2024, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

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

Designo como delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Armando Hernández Cruz, con cédula profesional número 2166576, que lo acredita como licenciado 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, Juan de Dios Izquierdo Ortiz, Eugenio Muñoz Yrisson y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron. 3	
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:.....	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.....	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	4
IX. Introducción.....	5
X. Concepto de invalidez.....	6
ÚNICO. Los artículos 28, fracción IV, inciso a), y 97, fracción X, de la Ley de Ingresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2025.....	6
A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.....	7
B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	11
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	17
A N E X O S.....	18



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 de Puebla.

B. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla.

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

Artículos 28, fracción IV, inciso a), y 97, fracción X, de la Ley de Ingresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2025, expedida mediante Decreto publicado el 11 de diciembre de 2024, en el Periódico Oficial de esa entidad, cuyo texto se transcribe a continuación:

*“ARTÍCULO 28. Los derechos por los servicios prestados por la **Secretaría de Gobernación**, a través del **Periódico Oficial del Estado**, se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:*

I. a III. (...)

IV. Por la expedición de copias de leyes y publicaciones del Estado, sólo aquellas que el archivo del Periódico Oficial del Estado reporte como agotadas:

*a) Por copia simple, por hoja \$11.00
(...)”*

“ARTÍCULO 97. Los derechos por los servicios prestados por el Poder Judicial del Estado, se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:

I. a IX. (...)

X. Por la expedición de copia de audiencia dentro de los procedimientos jurisdiccionales:

a) Grabación de audiencia en formato DVD, por cada disco.....\$65.00

b) Grabación de audiencia en dispositivo USB, proporcionado por el solicitante.....\$46.00

c) Acceso virtual a audiencia, mediante cuenta de correo electrónico.....\$110.00

(...)”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Principio de proporcionalidad tributaria.

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 Estado de Puebla el miércoles 11 de diciembre de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 12 del mismo mes y año, al viernes 10 de enero de 2025, por lo que, al promoverse el día de hoy, 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

¹ “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley

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 XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

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

Defendemos al Pueblo

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 (...)."

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

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

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

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

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Los artículos 28, fracción IV, inciso a), y 97, fracción X, de la Ley de Ingresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2025 prevén cobros injustificados y desproporcionados por la expedición de copias simples y copia de audiencia en diferentes medios y accesos digitales, los cuales no atienden al costo que verdaderamente le representó al Estado la prestación de esos servicios. Por lo tanto, vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Adicionalmente, las tarifas por la expedición de copia de audiencia dentro de los procedimientos jurisdiccionales constituyen un obstáculo al derecho de acceso a la justicia gratuita, en contravención a lo dispuesto en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución General.

En el presente concepto de invalidez se argumentará que las disposiciones impugnadas de la Ley de Ingresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2025, transgreden el principio de proporcionalidad, toda vez que prevé tarifas por la expedición de documentos en copias simples, así como copias de audiencias jurisdiccionales mediante la grabación (en distintos medios digitales) y acceso virtual, que no atienden al costo real que le representó al ente público su prestación.

Además, los cobros relacionados con la entrega de grabaciones y acceso virtual a audiencias a cargo del Poder Judicial local constituyen un obstáculo al derecho de acceso a la justicia gratuita, ya que establecen cuotas desproporcionadas e injustificadas para ejercer esa prerrogativa fundamental.

Para llegar a la conclusión anterior, en primer lugar, se explicará de forma breve la naturaleza de la contribución denominada “derechos” y, posteriormente, cómo opera el principio de proporcionalidad en ese tipo de tributos. Hecho lo anterior, se analizará en concreto las normas objeto de control constitucional, para así definir si se apartan o no de la Norma Fundamental.

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

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

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

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

- d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
- e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

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

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

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, sino en la medida de que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado,

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

pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares⁴.

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 desdoblán 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

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 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 *Ídem*.

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**

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

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

CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.

⁸Véase 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.”***

respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.⁹

B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los preceptos controvertidos de la Ley de Ingresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2025, vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, pues establecen cobros por expedición de copias simples y copias de audiencias (ya sea en diversos medios y/o accesos digitales), que no son acordes a las erogaciones que realmente le representa al Estado la prestación de tales servicios.

Asimismo, uno de los supuestos normativos cuestionados impacta en el derecho de acceso a la justicia gratuita, pues las tarifas por la expedición de copias simples y copia de audiencia dentro de los procedimientos jurisdiccionales representa un cobro desproporcional que obstaculiza indicada prerrogativa fundamental.

Para tener mayor claridad, a continuación, se transcriben las disposiciones tildadas de inconstitucionales:

“ARTÍCULO 28. Los derechos por los servicios prestados por la Secretaría de Gobernación, a través del Periódico Oficial del Estado, se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:

I. a III. (...)

IV. Por la expedición de copias de leyes y publicaciones del Estado, sólo aquéllas que el archivo del Periódico Oficial del Estado reporte como agotadas:

*b) Por copia simple, por hoja \$11.00
(...)”*

“ARTÍCULO 97. Los derechos por los servicios prestados por el Poder Judicial del Estado, se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:

I. a IX. (...)

X. Por la expedición de copia de audiencia dentro de los procedimientos jurisdiccionales:

a) Grabación de audiencia en formato DVD, por cada disco.....\$65.00

b) Grabación de audiencia en dispositivo USB, proporcionado por el solicitante.....\$46.00

c) Acceso virtual a audiencia, mediante cuenta de correo electrónico.....\$110.00

(...)”

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.

De lo trasunto, se desprende sustancialmente que el Congreso local estableció por los servicios de expedición de copias de documentos y audiencias a cargo de la Secretaría de Gobernación a través del Periódico Oficial y del Poder Judicial poblanos, respectivamente, las siguientes tarifas:

Autoridad	Servicio	Tarifa
Secretaría de Gobernación a través del Periódico Oficial	Expedición de copias simples de leyes y publicaciones del Estado, sólo aquéllas que el archivo del Periódico Oficial del Estado reporte como agotadas:	
	Por cada hoja	\$11.00 pesos mexicanos
Poder Judicial	Expedición de copia de audiencia dentro de los procedimientos jurisdiccionales:	
	Grabación en formato DVD, por cada disco:	\$65.00 pesos mexicanos
	Grabación en dispositivo USB, proporcionado por el solicitante	\$46.00 pesos mexicanos
	Acceso virtual, mediante cuenta de correo electrónico:	\$110.00 pesos mexicanos

De lo anterior, se colige que la legislatura local básicamente impuso diferentes tarifas por dos tipos de servicios a saber: por la reproducción de documentos o copias de audiencias en copias simples o grabación en formato DVD, por cada disco; así como por la mera digitalización (en medio digital proporcionado por la o el interesado y mediante acceso remoto).

Como se observa, las hipótesis normativas establecen contribuciones que se enmarcan en la categoría de **derechos por servicios**, es decir, que les corresponde una contraprestación por las mismas, ello significa que para la determinación de la cuota por esos conceptos ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado de Puebla su ejecución o prestación, por lo cual, la tarifa que se establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole¹⁰.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que las cuotas previstas en los artículos 28, fracción IV, inciso a), y 97, fracción X, de la Ley de Ingresos del Estado de Puebla,

¹⁰ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 91.

son irrazonables y desproporcionales; toda vez que, por una parte, no guardan relación directa con los gastos que representó al Estado la prestación de expedición de copias simples y copias de audiencias grabadas en formato DVD, por cada disco que se emplee; y por la otra, la grabación de copia de audiencia en dispositivo USB proporcionado por la persona solicitante o el acceso virtual mediante cuenta de correo electrónico, no implican el uso de insumos, menos aún si las y los interesadas proporcionan el medio de almacenamiento.

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.

Sobre esas bases, atento a las tarifas fijadas por el Congreso local por la expedición de copias simples y grabación en formato DVD (por cada disco) de documentos o audiencias, en posesión de las autoridades indicadas, no se advierte que exista razonabilidad alguna entre los materiales utilizados para la prestación de esos servicios, tales como hojas, tinta, discos de dichos formatos, por lo que los montos establecidos resultan desproporcionados, pues no responden efectivamente al gasto que efectúa la autoridad para brindar esos servicios¹¹.

Es decir, el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó a la autoridad –como ente estatal– su efectiva prestación, en la medida de que **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**¹², atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que

¹¹ Véase las resoluciones de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 93/2020 en sesión del 29 de octubre de 2020; 105/2020 resuelta en sesión del 8 de diciembre de 2020; 51/2021 en sesión del 4 de octubre de 2021; 33/2021 resuelta en sesión del 7 de octubre de 2021; 77/2021 resuelta en sesión del 18 de noviembre de 2021; 182/2021 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 185/2021 resuelta en sesión del 11 de octubre de 2022; 1/2022 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 5/2022 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 12/2022 resuelta en sesión del 24 de octubre de 2022; 44/2022 y sus acumuladas 45/2022, y 48/2022 resueltas en sesión del 18 de octubre de 2022, entre otras.

¹² Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 91.

las mismas deben fijarse de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

En ese sentido, las tarifas por la expedición de copias simples y grabación en formato DVD (por cada disco), previstas en los artículos 28, fracción IV, inciso a), y 97, fracción X, inciso a), de la Ley de Ingresos del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2025, **transgreden el principio de proporcionalidad tributaria** porque los costos por la reproducción de documentos o audiencias en mencionadas modalidades no son acordes ni proporcionales al monto erogado por la prestación de dicho servicio; por lo que no guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados.¹³

De igual forma, las cuotas prevista en el artículo 97, fracción X, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2025, relacionados con los servicios de digitalización de audiencias dentro de los procedimientos jurisdiccionales, ya sea mediante dispositivo USB (proporcionado por la o el interesado) y acceso virtual (a través de cuenta de correo electrónico) también resultan desproporcionales e injustificables.

Lo anterior, porque en el caso de la entrega de la información en USB, se advierte que el cobro se actualiza aunque la persona solicitante proporcione ese medio de reproducción; es decir, se grava por el mero hecho de pasar la grabación de una audiencia a una USB, lo cual es una actividad concreta en la cual la persona servidora pública sólo trasfiere un archivo que obra en su dependencia; por lo que no es justificable ni proporcional cobrar por ese acto, pues la actividad necesaria para realizar dicha acción no implica un gasto de materiales o insumos para el Poder Judicial local que justifique el monto establecido por el Congreso local en la norma impugnada, en consecuencia, no puede existir un lucro o ganancia por la entrega de grabaciones de audiencias en USB, máxime cuando el medio de reproducción es obtenido del solicitante.

¹³ Véase las resoluciones de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 93/2020 en sesión del 29 de octubre de 2020; 105/2020 resuelta en sesión del 8 de diciembre de 2020; 51/2021 en sesión del 4 de octubre de 2021; 33/2021 resuelta en sesión del 7 de octubre de 2021; 77/2021 resuelta en sesión del 18 de noviembre de 2021; 182/2021 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 185/2021 resuelta en sesión del 11 de octubre de 2022; 1/2022 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 5/2022 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 12/2022 resuelta en sesión del 24 de octubre de 2022; 44/2022 y sus acumuladas 45/2022, y 48/2022 resueltas en sesión del 18 de octubre de 2022, entre otras.

En otras palabras, a diferencia de los que ocurre en otros servicios (por ejemplo, la expedición de copias simples o la entrega de información DVD) la entrega de copias de audiencias en dispositivos USB (proporcionado por la o el solicitante) requiere de menores recursos, pues basta con que la persona servidora pública busque ese archivo y lo copie al dispositivo en cuestión, sin generar costos adicionales para el Estado, de modo que no puede existir lucro ni ganancia, y sin dejar de observar la regla de que la cuota debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

Del mismo modo, resulta injustificable y desproporcional que se cobre por el acceso virtual a la copia de una audiencia, mediante cuenta de correo electrónico, pues ello tampoco genera el uso de materiales y/o recursos por parte del Poder Judicial local.

Bajo esa línea argumentativa, las cuotas previstas en los preceptos impugnados resultan desproporcionadas, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales utilizados para la expedición de impresiones, copias simples, entrega de información en disco compacto o en USB, ni con el costo que implica el acceso a audiencias virtuales.

En tales condiciones, resulta indubitable que **el costo previsto en las normas impugnadas es injustificado**, pues se reitera que **para la prestación del servicio de digitalización no se requieren insumos** como hojas, papel u otros medios para su entrega, pues el único cobro que podría efectuarse es para recuperar el costo generado a las autoridades involucradas por la prestación del servicio por la entrega de la información.

En suma, **no puede establecerse cobro alguno por la digitalización**¹⁴, tal como acontece en las normas controvertidas, pues ello es contrario al principio de proporcionalidad tributaria, ya que no guarda relación razonable con el costo de los materiales utilizados por el servicio de digitalización de audiencias (reproducidas en dispositivos USB proporcionados por la persona interesada o acceso remoto mediante correo electrónico), que presta el Poder Judicial local.

¹⁴ Cfr. por ejemplo, las resoluciones de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 93/2020 en sesión del 29 de octubre de 2020; 105/2020 resuelta en sesión del 8 de diciembre de 2020; y 32/2023 en sesión de 04 de septiembre de 2023, entre otras.

Adicional a las consideraciones expuestas, se estima que los supuestos de pago previstos en el artículo 97, fracción X, del ordenamiento en cuestión tampoco son congruentes con el derecho de acceso a la justicia gratuita.

Resulta oportuno recordar que la Constitución General en su diverso 17 establece directrices del derecho de acceso a la justicia, principalmente la prohibición de hacer justicia por sí mismo, que la justicia sea completa, **gratuita**, imparcial y pronta en todo el territorio nacional.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho de acceso a la justicia en su artículo 8.1, en relación a que todas las personas deben ser oídas con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial.¹⁵

De lo anterior, se colige que el parámetro de regularidad constitucional prevé que para el efectivo respeto y garantía del acceso a la justicia, se debe asegurar la existencia de: a) tribunales competentes, independientes e imparciales, b) procesos gratuitos con plazos y términos fijados en las leyes, c) resoluciones prontas, completas e imparciales.

Es decir, para la satisfacción del derecho de acceso a la justicia indiscutiblemente se deben observar indicados principios, entre los que se encuentra el de gratuidad; el cual se erige como una garantía de acceso a la justicia, al permitir que las personas no realicen erogaciones ante los tribunales por la impartición de justicia, lo que conlleva la prohibe de que los órganos jurisdiccionales exijan retribuciones por la función que desempeñan dentro del Estado.¹⁶

¹⁵ “Artículo 8.

1. Toda Persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
(...)”

¹⁶ Véanse la tesis de jurisprudencia 1a./J. 27/2014 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia común, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, junio de 2014, p. 347, de rubro: **“COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS O CONSTANCIAS QUE OBRAN EN LOS AUTOS DEL JUICIO DE AMPARO. ES PROCEDENTE LA ENTREGA DE LAS MISMAS EN EL LUGAR DONDE SE ENCUENTRA RECLUIDO EL QUEJOSO.”**

Así, el principio de gratuidad busca evitar obstáculos económicos que impidan el acceso al derecho a una tutela judicial efectiva, por lo que el Estado no obtendrá ningún beneficio, lucro o ganancia por la impartición de justicia, y así las personas justiciables no enfrentarán costas que les impida acceder a la justicia, de lo contrario ello significará una dificultad de aludido derecho fundamental.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que las tarifas previstas en el artículo 97, fracción X, del ordenamiento controvertido, por la expedición de copias de audiencias dentro de los procedimientos jurisdiccionales, mediante grabaciones en formato DVD, dispositivo USB (proporcionado por la o el interesado) o acceso vía remota (por correo electrónico) constituye un obstáculo al derecho fundamental de acceso a la justicia e inobservancia del principio de gratuidad que lo rige.

Ello, porque, tal como se precisó *supra*, las tarifas son injustificadas, irrazonables y por ende desproporcionales, lo que se traduce en costas que imposibilitan el acceso a la justicia e inclusive a la posibilidad de plantear su defensa o reclamar algún derecho, pues el Congreso local instauró tarifas por el acceso a datos generados en audiencias que los justiciables tienen derecho a acceder de forma directa y gratuita; máxime cuando ellos mismos proporcionan los medios de reproducción.

En conclusión, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que los artículos 28, fracción IV, inciso a), y 97, fracción X, de la Ley de Ingresos del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2025 son contrarios a la Constitución Federal por las razones ya expuestas, por lo cual, lo procedente es que ese Máximo Tribunal del país declare su invalidez y los expulse del sistema jurídico de esa entidad.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas por lo que se solicita atentamente que, de ser tildadas de inválidas, 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, de estimarlo procedente, vincule al Congreso del Estado de Puebla que en lo futuro se abstenga de expedir normas en el mismo sentido que incurran la inconstitucionalidad alegada.

A N E X O S

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

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

2. Copia simple del medio oficial de difusión en donde consta la publicación de la norma impugnada (Anexo dos).

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

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

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

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

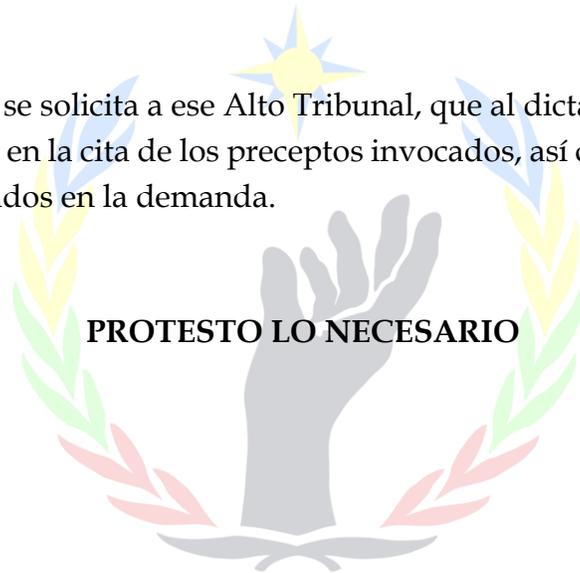
TERCERO. Tener por designada como delegada y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los personas a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico 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 inconveniencia de las normas impugnadas.

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

CNDH
M É X I C O

AHC

Defendemos al Pueblo