

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 9/2019  
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA  
SECRETARIOS: MAURO ARTURO RIVERA LEÓN Y FERNANDO  
SOSA PASTRANA**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día tres de diciembre de dos mil diecinueve, por el que emite la siguiente:

**S E N T E N C I A**

Mediante la que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos: 19 fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalchicomula de Sesma, 19, fracciones I, incisos a) y c), y II, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chignahuapan; 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huejotzingo; 19, fracción I, inciso a) y, 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Cholula; 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teziutlán y 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacapoaxtla, todas para el ejercicio fiscal 2019; del Estado de Puebla.

**I. TRÁMITE**

- 1. Presentación del escrito y autoridades (emisoras y promulgadoras.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 9/2019

promovió acción de inconstitucionalidad contra diversas normas<sup>1</sup>. Señaló como autoridades emisoras y promulgadoras al Poder Legislativo y Poder Ejecutivo del Estado de Puebla<sup>2</sup>.

2. **Normas generales impugnadas.** La Comisión actora impugna las siguientes normas:

- Artículo 19 fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalchicomula de Sesma, para el ejercicio fiscal 2019;
- Artículo 19, fracciones I, incisos a) y c), y II, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chignahuapan, para el ejercicio fiscal 2019;
- Artículo 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huejotzingo, para el ejercicio fiscal 2019;
- Artículos 19, fracción I, inciso a), y 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Cholula, para el ejercicio fiscal 2019;
- Artículo 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teziutlán, para el ejercicio fiscal 2019 y;
- Artículo 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacapoaxtla, para el ejercicio fiscal 2019.

3. **Concepto de invalidez.** El promovente, en su **único** concepto de invalidez<sup>3</sup>, manifestó que las normas impugnadas se oponen al libre ejercicio del derecho de acceso a la información, vulneran el derecho de igualdad y los principios de gratuidad en materia de acceso a la información pública, máxima publicidad de la información y prohibición de la discriminación. Es así porque afirma que las contribuciones previstas constituyen cobros injustificados, excesivos y desproporcionados por la búsqueda y reproducción de información pública, puesto que no atienden al costo de los materiales.

<sup>1</sup> El diecisiete de enero de dos mil diecinueve. Véase sello fechador al reverso de la foja 29 del expediente en que se actúa.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, foja 2.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, fojas 9 a 26.

4. Añade que, si bien el principio de gratuidad en el derecho de acceso a la información pública se dirige a los procedimientos para la obtención de la información, imponer un cobro a la reproducción, es desincentivar el ejercicio del mismo, máxime porque en el caso, se trata de una medida injustificada sin sustento constitucional que impacta desproporcionalmente en el gremio periodístico representando una carga que inhibe su tarea y hace ilícita su profesión.
5. **Parámetro normativo cuya vulneración se aduce.** Los artículos 1, 6, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal; 1, 2, 13 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2, 19 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
6. **Radicación y admisión.** El Ministro Presidente radicó la acción de inconstitucionalidad y ordenó su turno al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá quien, en su oportunidad la admitió<sup>4</sup>. El Ministro realizó los requerimientos ordenados por ley, y finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República <sup>5</sup>.
7. **Informe del Poder Legislativo**<sup>6</sup>. El Congreso del Estado de Puebla señaló en su informe que se actualiza una causal de improcedencia que genera el sobreseimiento del presente asunto<sup>7</sup>, ya que el órgano legitimado para promover la acción de inconstitucionalidad era el

<sup>4</sup> Proveído admisorio de veintidós de enero de dos mil diecinueve. Cuaderno en que se actúa, foja 40.

<sup>5</sup> Proveído de veintiocho de febrero de dos mil diecinueve. Fojas 41 a 43 del cuaderno en que se actúa.

<sup>6</sup> Informe entregado el cinco de abril de dos mil diecinueve. *Ibid.*, fojas 80 a 107.

<sup>7</sup> Específicamente, lo establecido en el inciso h), fracción II, del artículo 105 constitucional.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 9/2019

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por tratarse de la autoridad responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales<sup>8</sup> y, porque en todo caso, la adición normativa que lo legitima para promover este tipo de acciones es posterior a la que lo hace en favor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

8. Aduce que los Municipios tienen derecho a percibir los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, entre los que se encuentra el proporcionar información y documentación gratuitamente, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se pagarán de conformidad con las leyes de ingresos de los Municipios, por lo que no asiste razón a la comisión promovente al considerar que los artículos 19, fracción III, 20, fracción III, y 23, fracción III, de las leyes de ingresos impugnadas, son inconstitucionales.
9. En todo caso, se está ante un conflicto de normas de la misma jerarquía, a saber, entre lo dispuesto en los artículos 6°, Apartado A, fracción III, y 115 constitucionales, pues las normas impugnadas se refieren a contribuciones previstas en la fracción IV del artículo 115 constitucional.
10. Expone los elementos de las contribuciones y acto seguido afirma que, tratándose de “derechos”, el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, en tanto que, el hecho imponible de los impuestos lo

<sup>8</sup> En términos del artículo 42, fracción VI, de la Ley General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

constituyen hechos o actos que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, mismos que tienen menor relevancia en los “derechos”.

11. Señala que los municipios requieren recabar ingresos que les permitan cumplir cabalmente con su actividad como órgano de gobierno, lo que hace a través del cobro de derechos como el impugnado, el cual, cumple con los principios de proporcionalidad y equidad ya que las cuotas son fijas e iguales para todos los que reciben servicios análogos, además de que debe considerarse el costo que tiene para el Estado la ejecución del servicio.
12. Aduce que debe tomarse en cuenta que la decisión que sea tomada repercutirá en materia de gasto, puesto que en las leyes impugnadas se encuentra la estimación de ingresos para el ejercicio fiscal 2019, que debe ser congruente con el presupuesto de egresos aprobado. Al aprobar los artículos impugnados de las leyes de ingresos materia de la presente acción, se tomó en cuenta el impacto presupuestario del proyecto sometido a votación. Asimismo, que el cobro planteado se encuentra apegado a derecho.
13. **Informe del Poder Ejecutivo.** El Poder Ejecutivo del Estado solicitó en su informe<sup>9</sup> que los Ayuntamientos de los Municipios cuyas leyes se impugnan, sean llamados para que comparezcan a dilucidar sus derechos, toda vez que tienen interés jurídico en el presente asunto,

<sup>9</sup> Informe enviado por correos de México el diez de abril de dos mil diecinueve y entregado en la Oficina de Certificación Judicial de esta Suprema Corte el dos de mayo del mismo año. Fojas 116 a 125 y 272 del expediente en que se actúa.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 9/2019

pues de resultar inconstitucionales, podrían estar impedidos de recaudar el ingreso correspondiente.

14. Por otra parte, sostiene que deberá declararse la validez de los preceptos impugnados, toda vez que es obligación de los mexicanos contribuir con el gasto público en sus tres niveles de gobierno y si bien, el derecho de acceso a la información es gratuito, es posible requerir el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega<sup>10</sup>. En este sentido se tiene que, la entrega de documentación por medios ópticos es una de las modalidades previamente establecidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y, el monto establecido es acorde con lo dispuesto en los artículos 6°, Apartado A, fracción III, y 31, fracción IV, constitucionales, y 141, de la ley general de la materia.
15. Asimismo, manifiesta que el servicio de almacenamiento para la entrega de información pública entraña un procedimiento complejo que requiere de una serie de procesos que implican el despliegue de diversos recursos dependiendo del total de la información a proporcionar, de ahí que el cobro de derechos está relacionado con el costo que la prestación del servicio implica para el Estado.
16. Añade que se cumple con la Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial de la OEA para la Libertad de

<sup>10</sup> Misma que no podrá ser mayor a las establecidas en la Ley Federal de Derechos.

Expresión, garantizando que el acceso a la información sea simple, rápido, gratuito o de bajo costo.

17. Además, sostiene que deberá desestimarse el argumento relativo a que el monto establecido no guarda relación con el costo del material empleado para su almacenamiento y reproducción, ya que el promovente no ofreció prueba alguna que justificara su dicho<sup>11</sup> y permitiera a este Alto Tribunal establecer un parámetro para abordar el estudio, siendo que le correspondía aportar los elementos, hechos o datos a partir de los cuales hace valer la trasgresión a los principios de equidad y proporcionalidad, puesto que no basta la simple aseveración su inconstitucionalidad.
18. Finalmente, solicita se resuelvan en la misma sesión. Por conexidad, las acciones de inconstitucionalidad 10/2019, 13/2019, 16/2019, 17/2019, 21/2019, 22/2019 y 27/2019, planteadas en virtud del mismo supuesto normativo, a fin de evitar que se dicten sentencias contradictorias.
19. Una vez cerrada la instrucción se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.<sup>12</sup>

## II. PRESUPUESTOS PROCESALES

<sup>11</sup> Ello, porque sostiene que de acuerdo con el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, impone al actor, el deber de probar los hechos constitutivos de su acción.

<sup>12</sup> Proveído de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve. Foja 297 del expediente principal.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 9/2019

20. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente<sup>13</sup> para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, promovida de forma oportuna<sup>14</sup>. Aunado a ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación expresa<sup>15</sup> en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y cumple su acotación material, pues aduce controvertir normas que vulneran derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y los tratados internacionales.

### III. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

21. La autoridad emisora hizo valer como causal de improcedencia la falta de legitimación de la Comisión actora. A su juicio, la legitimación concedida en acción de inconstitucionalidad al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales es exclusiva en impugnaciones relativas al derecho de acceso a la información. Es infundada la causal.

<sup>13</sup> De conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>14</sup> El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional establece un plazo de treinta días naturales para promover acción de inconstitucionalidad. los preceptos impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el martes dieciocho de diciembre de dos mil dieciocho. Tomando en cuenta esta fecha, el plazo para accionar transcurrió del miércoles diecinueve de diciembre de ese mismo año al diecisiete de enero de dos mil diecinueve. Por tanto, si la demanda se presentó el diecisiete de enero de dos mil diecinueve ante esta Suprema Corte está en tiempo (foja 29 vuelta del expediente principal).

<sup>15</sup> De igual forma, este Tribunal Pleno observa que la demanda se encuentra signada por persona que acredita la representación del órgano legitimado con documental idónea. Esto es, suscribe la demanda, Luis Raúl González Pérez, acreditando su personalidad con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República. Véase foja 30 del expediente en que se actúa. Se invoca como hecho notorio el reconocimiento de su representación y de la documental exhibida en diversas acciones de inconstitucionalidad ante este Alto Tribunal. Entre los muchos precedentes, véase la acción de inconstitucionalidad 13/2019. El citado funcionario cuenta con facultades de representación en este proceso en atención a lo dispuesto en los artículos 15, fracción I de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 18 de su Reglamento Interno y, 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

22. Como hemos referido en ocasiones anteriores, *inter alia* la acción de inconstitucionalidad 13/2019, la legitimación prevista en la fracción II del artículo 105 constitucional a ciertos órganos constitucionales autónomos en su materia específica es coexistente con la del resto de sujetos legitimados. Por tanto, el hecho de que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos personales cuente con legitimación en tal materia, no excluye la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuando ésta plantee violaciones a los derechos humanos, como acontece en la especie.

#### IV. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

23. En la presente acción, se tendrán por normas impugnadas las siguientes:
- Artículo 19 fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalchicomula de Sesma, para el ejercicio fiscal 2019;
  - Artículo 19, fracciones I, incisos a) y c), y II, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chignahuapan, para el ejercicio fiscal 2019;
  - Artículo 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huejotzingo, para el ejercicio fiscal 2019;
  - Artículos 19, fracción I, inciso a), y 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Cholula, para el ejercicio fiscal 2019;
  - Artículo 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teziutlán, para el ejercicio fiscal 2019 y;
  - Artículo 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacapoaxtla, para el ejercicio fiscal 2019.
24. Ahora bien, no pasa inadvertido que, a pesar de que en la sección “normas generales cuya invalidez se reclama” el accionante únicamente hizo alusión al artículo 20, fracción III, de la Ley de

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 9/2019

Ingresos del Municipio de San Pedro Cholula y no así al artículo 19, fracción I, inciso a) de la misma ley, sí alude a este numeral y fracción expresa en sus conceptos de invalidez. Ello ocurre específicamente en la página 10 de la demanda en que identifica y transcribe expresamente esa norma. Por tanto, se tendrá también por impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad el artículo 19, fracción I, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Cholula.

### V. ESTUDIO

25. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que los preceptos referidos constituyen un obstáculo para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, al ser desproporcionados e injustificados, puesto que no atienden al costo de los materiales, esto es, de copias simples, digitalizaciones y discos compactos.
26. Ante este panorama, es preciso tener en cuenta que el derecho de acceso a la información se rige por el principio de gratuidad, el cual hace referencia a los procedimientos de acceso a la información, y a los de acceso o rectificación de datos personales, no así a los eventuales costos de los soportes en que se entregue la información, ni a los costos de mensajería cuando así lo solicite el particular.
27. Máxime que dicho principio constituye un principio fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues tiene como finalidad que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información.

28. De ahí, que este Tribunal Pleno ha sostenido que “la obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública es categórica, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto tenga que llevar a cabo el sujeto obligado”<sup>16</sup>.
29. Además, se precisó que la Ley General de Transparencia prevé que en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información. Las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que la ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso las cuotas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley<sup>17</sup>.
30. Lo anterior, no obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, ya que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por ello, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, lo que lleva a reiterar que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan

<sup>16</sup> En esos términos se pronunció al resolver la acción de inconstitucionalidad 5/2017, aprobada por unanimidad de votos en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete.

<sup>17</sup> Tal como se menciona en las diversas acciones de inconstitucionalidad 27/2019 y 22/2019.

en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares<sup>18</sup>.

31. En base al anterior parámetro se analizará la regularidad constitucional de las normas atinentes al costo del disco compacto relativo a acceso a la información. Por su diversa naturaleza, se analizarán en secciones separadas (b y c) la impugnación atinente a copias por hoja simple y digitalización de hojas no relacionadas con acceso a la información.

**a) Disco compacto.**

32. Diversos artículos impugnados establecen un monto de 55 pesos (exceptuando a San Pedro Cholula, con un precio 2.50 pesos menor) por disco compacto relativo al almacenamiento de información derivada de consultas de transparencia.
33. Éste es el caso del artículo 19, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalchicomula de Sesma, 19, fracción II, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chignahuapan; 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huejotzingo; 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Cholula (que establece un costo de 52.50 pesos); 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teziatlán y 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacapoaxtla. Este Tribunal Pleno ya ha analizado normas similares incluso proviniendo de la misma entidad federativa.

<sup>18</sup> Es aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 3/98 de este Tribunal Pleno, de rubro "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA", con número de registro 196933, visible en el Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 54.

Este es el caso, *inter alia*, de la acción de inconstitucionalidad 10/2019 determinando su invalidez.

34. En el presente asunto del análisis de los informes y procesos legislativos de las normas impugnadas no se desprende una justificación o base objetiva sobre la que se hayan establecido los costos que se causarán y pagarán para la entrega de información y documentación en disco compacto, hoja simple y hoja digitalizada.
35. El monto previsto en las normas impugnadas, no corresponde al costo real o comercial de los materiales utilizados, por lo que contraviene el principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información, toda vez que pareciera que se está grabando la información en sí misma<sup>19</sup>, máxime porque no se justificó en momento alguno, la diferencia entre el monto establecido y el valor comercial de los insumos.
36. De tal suerte que, si bien es cierto que el legislador no está obligado a expresar argumentos específicos al respecto durante el proceso legislativo, también lo es que recae en él la carga de demostrar que el cobro por la entrega de información en determinado medio, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que en el ejercicio del derecho de acceso a la información, es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Similares consideraciones se sostuvieron en la Acción de Inconstitucionalidad 16/2019, en la cual fueron analizados preceptos similares a los aquí impugnados, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

<sup>20</sup> Como se sostuvo en las acciones de inconstitucionalidad 22/2019 y 27/2019.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 9/2019**

37. Así entonces, es fundado y suficiente para declarar la invalidez de los preceptos impugnados, el argumento de la promovente respecto a que contravienen el principio de gratuidad en materia de acceso a la información, al ser injustificado y desproporcionado el cobro establecido en ausencia de una base objetiva.
38. Por tanto, lo procedente es declarar la inconstitucionalidad de los siguientes artículos:

<b>Ley</b>	<b>Precepto impugnado</b>
Ley de ingresos del Municipio de Chalchicomula de Sesma, para el ejercicio fiscal 2019	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: [...] <b>III. Disco compacto. \$55.00 [...]</b>
Ley de ingresos del Municipio de Chignahuapan, para el ejercicio fiscal 2019	ARTÍCULO 19. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes: [...] II. 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: [...] <b>c) Disco compacto \$55.00 [...]</b>
Ley de ingresos del Municipio de Huejotzingo, para el ejercicio fiscal 2019	ARTÍCULO 20. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 9/2019**

	<p>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: [...]</p> <p><b>III. Disco compacto \$55.00 [...]</b></p>
<p>Ley de ingresos del Municipio de San Pedro Cholula, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>ARTÍCULO 20. 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: [...]</p> <p><b>III. Disco compacto \$52.50 [...]</b></p>
<p>Ley de ingresos del Municipio de Teziutlán, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>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: [...]</p> <p><b>III. Disco compacto \$55.00 [...]</b></p>
<p>Ley de ingresos del Municipio de Zacapoaxtla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>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 causaran y pagaran de conformidad con las cuotas siguientes: [...]</p> <p><b>III. Disco Compacto. \$55.00 [...]</b></p>

**b) Expedición de copias, por cada hoja simple.**

39. El artículo 19, fracción I, inciso a) de la Ley de Ingresos de Chignahuapan establece un costo de 11.50 pesos por cada hoja simple por concepto de derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios. El texto es el siguiente:

ARTÍCULO 19. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes:

I. Por la expedición de copias simples, certificación y digitalización de datos o documentos que obren en los archivos de las dependencias u organismos municipales:

**a) Por cada hoja simple. \$11.50**

40. El inciso a) no se relaciona directamente con los derechos de transparencia y acceso a la información pública. Tan es así, que la cuota respectiva sobre tales derechos ha sido regulada en la fracción II y ha sido analizada para determinar su invalidez en líneas antecedentes. Por tanto, este Tribunal Pleno no puede analizar tal norma bajo el mismo parámetro de regularidad constitucional.

41. Lo mismo ocurre respecto a la Ley de Ingresos de San Pedro Cholula en su artículo 19, fracción I, inciso a). Ello se hace en los siguientes términos:

ARTÍCULO 19. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes:

I. Por la expedición de copias de documentos que obren en los archivos municipales:

**a) Por cada foja simple \$3.85.**

42. Al igual que en el caso de la Ley de Ingresos de Chignahuapan, este inciso a) no se relaciona directamente con los derechos de

transparencia y acceso a la información pública. Tan es así, que la cuota respectiva sobre tales derechos ha sido regulada en el diverso artículo 20 de la propia ley, cuya fracción III ha sido impugnada y analizada con anterioridad. La única variación respecto a la normativa de Chignahuapan es el coste de la foja simple que disminuye de 11.50 a 3.85 pesos.

43. En suplencia de la queja, este Tribunal Pleno estima que los preceptos referidos con anterioridad deben ser analizados a la luz de los principios de justicia tributaria como se realizó en la acción de inconstitucionalidad 15/2019.
44. Como se ha sostenido en los precedentes resumidos por la propia acción de inconstitucionalidad 15/2019, la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos. Por ende, para que se respeten los principios de justicia tributaria, como el de proporcionalidad y equidad, debe tenerse en cuenta el costo que implica al Estado la prestación de ese servicio. En base a tal costo, puede determinarse si la norma que prevé un derecho determinado otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio<sup>21</sup>.
45. Como afirmó esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 15/2019, ambas Salas de este Alto Tribunal establecieron que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes

<sup>21</sup> Véase las jurisprudencias P./J. 2/98 y P./J.3/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, páginas 41 y 54, respectivamente

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 9/2019

derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo, porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo<sup>22</sup>.

46. A partir de tal análisis, las diversas Salas concluyeron que el servicio que presta el Estado en ese supuesto se traduce en la expedición de las copias que se soliciten y el correspondiente cotejo con el original que certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.
47. Precisaron que a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar, no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos, actas, datos y anotaciones.
48. Tales precedentes originaron la tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2011 de la Primera Sala de este Alto Tribunal<sup>23</sup>, así como la tesis 2a. XXXIII/2010, de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> A partir de aquí, los párrafos siguientes son tomados de la doctrina expresada en la acción de inconstitucionalidad 15/2019.

<sup>23</sup> De rubro "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006)", publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2077.

<sup>24</sup> De rubro "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA", visible en el

49. Como ya se dijo, el inciso a) de la fracción I, del artículo 19 controvertido prevé la cuota de 11.50 pesos por la expedición de copias en hoja simple, mientras que el artículo 19, fracción I, inciso a) de la Ley de Ingresos de San Pedro Cholula regula un cobro de 3.85 pesos.
50. Ahora bien, resulta un hecho notorio que una fotocopia en el Estado de Puebla oscila entre 0.70 (setenta centavos) y \$1.50 (uno cincuenta), aproximadamente, por página<sup>25</sup>.
51. En ese sentido, se advierte que los costos de 11.50 pesos y 3.85 pesos por cada hoja simple es desproporcional, en la medida en que no guarda relación razonable con el costo que para el Estado conlleva la prestación de ese servicio. En ese sentido, se impone determinar la invalidez del artículo 19, fracción I, inciso a), de la Ley de Ingresos de Chignahuapan y del artículo 19, fracción I, inciso a), de la Ley de Ingresos de San Pedro Cholula.
52. A similares consideraciones se arribó en la acción de inconstitucionalidad 15/2019 respecto de normas también similares a las analizadas en el presente caso.

**c) Hoja digitalizada**

53. Finalmente, debe analizarse el inciso c) de la fracción I del artículo 19 de la Ley de Ingresos de Chignahuapan. Este artículo establece un

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 274.

<sup>25</sup> Únicamente a modo indicativo véase: <https://bit.ly/33m5vi6> y <https://bit.ly/2qlxEHn>.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 9/2019

costo de 33.50 pesos por cada hoja digitalizada. El texto es el siguiente:

ARTÍCULO 19. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes:

I. Por la expedición de copias simples, certificación y digitalización de datos o documentos que obren en los archivos de las dependencias u organismos municipales:

(...)

**c) Por cada hoja digitalizada. \$33.50**

54. La digitalización de documentos, al igual que el análisis del inciso anterior, no se encuentra relacionada directamente con los derechos de transparencia y acceso a la información pública. Tan es así, que la cuota respectiva sobre tales derechos ha sido regulada en la fracción II y ha sido analizada para determinar su invalidez en el inciso a) de este estudio respecto al disco compacto. Sobre tal cuestión rige en suplencia, por tanto, también el parámetro atinente al apartado b) estudiado con anterioridad.
55. En ese sentido, debe determinarse la inconstitucionalidad de la disposición pues es desproporcional, en la medida en que no guarda relación razonable con el costo que para el Estado conlleva la prestación de ese servicio.
56. Para arribar a tal conclusión es posible considerar dos cuestiones esenciales. En primer término, la norma no establece forzosamente que las entidades públicas realizarán la digitalización con un escáner autónomo, lo cual puede inclusive llevar a considerar la ausencia material de costos. Es decir, tal digitalización puede ser realizada inclusive por dispositivos móviles.

57. Es un hecho notorio que, en la actualidad, cualquier teléfono móvil Smartphone es capaz de digitalizar documentos y emitirlos en formato “pdf” (es decir, verdaderos escáneres y no fotografías). Para ello, puede acudir al uso de múltiples programas o aplicaciones móviles como, por ejemplo, “Simple Scanner<sup>26</sup>” que no tienen costo de descarga ni de uso sino que únicamente presupone que el operador tenga un teléfono móvil.
58. Dado que el promedio de escaneo de una hoja en tales programas es de 20 segundos<sup>27</sup> no existe en esta hipótesis una relación mínima de coste respecto a la digitalización prestada pues ésta puede ser realizada inclusive con teléfonos móviles y aplicaciones gratuitas que no modifican sustancialmente la calidad del escáner.
59. En segundo lugar, inclusive tomando el costo comercial de escaneo de documentos (aproximadamente, dos pesos y cincuenta centavos por hoja<sup>28</sup>), los 33.50 pesos de la norma superan notoriamente el costo comercial que *per se* ya presupone una ganancia sobre el costo mismo de los materiales y la energía eléctrica de los escáneres autónomos o integrados a máquinas de copiado. Por ende, no se aprecia una correlación entre el costo de los materiales y el servicio proporcionado por el Estado.
60. Por tanto, se impone declarar la invalidez del inciso c) de la fracción I del artículo 19 de la Ley de Ingresos de Chignahuapan.

<sup>26</sup> Véase la descripción de su uso y la posibilidad de descarga y uso gratuito en la página de la aplicación respectiva en “Google Play”: <https://bit.ly/2Cjzuvd>

<sup>27</sup> Éste es el tiempo aproximado que toma colocar la pantalla móvil sobre el documento, alinear los bordes y elegir “.pdf” como formato de emisión.

<sup>28</sup> En 1.50 lo fija <https://bit.ly/2JWX2tS> y en 5 pesos lo fija <https://bit.ly/2NKolcc>.

**VI.EFECTOS**

61. Por extensión se declara la invalidez de los artículos 19, fracción II, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chignahuapan y 20, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cholula, ambos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de diciembre de dos mil dieciocho, en virtud de presentar los mismos vicios de inconstitucionalidad determinados en la presente ejecutoria.
62. Las declaratorias de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Puebla.
63. Tomando en consideración que las declaratorias de invalidez recaen sobre normas generales de vigencia anual, en el futuro, el Congreso del Estado de Puebla deberá abstenerse de establecer cobros que incurran en los mismos vicios analizados en este fallo. Lo anterior, conforme a los precedentes de acciones de inconstitucionalidad 11/2017<sup>29</sup>, 4/2018<sup>30</sup> y 13/2018 y su acumulada 25/2018<sup>31</sup>.
64. Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse a los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Por lo expuesto y fundado,

<sup>29</sup> Resuelta en sesión de catorce de noviembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de once votos.

<sup>30</sup> Resuelta en sesión de tres de diciembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos.

<sup>31</sup> Resuelta en sesión de seis de diciembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de once votos.

**R E S U E L V E:**

**PRIMERO.** Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez de los artículos 19, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalchicomula de Sesma, 19, fracciones I, incisos a) y c), y II, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chignahuapan, 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huejotzingo, 19, fracción I, inciso a), y 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huejotzingo, 19, fracción I, inciso a), y 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Cholula, 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teziutlán y 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacapoaxtla, todas del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de diciembre de dos mil dieciocho, en términos del apartado V de esta decisión y, por extensión, la de los artículos 19, fracción II, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chignahuapan y 20, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Cholula, ambas del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el dieciocho de diciembre de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el apartado VI de esta ejecutoria.

**TERCERO.** Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla y conforme a los

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 9/2019

efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado VI de esta determinación.

**CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese** por medio de oficio a las partes y archívese el expediente como concluido.

Así lo resolvió el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación:

### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación de la accionante para argumentar temas fiscales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, y II, relativos, respectivamente, al trámite y a los presupuestos procesales.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados III y IV relativos, respectivamente, a las causas de improcedencia y a la precisión de las normas impugnadas.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo al estudio, en sus incisos a), denominado “Disco compacto”, b), denominado “Expedición de copias, por cada hoja simple”, y c), denominado “Hoja digitalizada”, consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 19, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalchicomula de Sesma, 19, fracciones I, incisos a) y c), y II, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chignahuapan, 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huejotzingo, 19, fracción I, inciso a), y 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Cholula, 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teziutlán y 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacapoaxtla, todas del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de diciembre de dos mil dieciocho. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistentes en: 1) declarar la invalidez por

## **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 9/2019**

extensión de los artículos 19, fracción II, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chignahuapan y 20, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Cholula, ambas del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de diciembre de dos mil dieciocho. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistentes en: 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla, y 3) vincular al Congreso del Estado de Puebla a que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas declaradas invalidadas en este fallo en el próximo año fiscal.

### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

### **En relación con el pie de los puntos resolutivos:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistentes en; 4) determinar que deberá notificarse la presente sentencia a los municipios involucrados, por ser la autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de tres de diciembre de dos mil diecinueve previo aviso.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

**MINISTRO PRESIDENTE**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 9/2019**

**MINISTRO PONENTE**

**JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ**

**SECRETARIO DE ACUERDOS**

**RAFAEL COELLO CETINA**