

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
45/2023
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE
LOS DERECHOS HUMANOS**

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

COTEJÓ

SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN

SECRETARIA AUXILIAR: CRISTINA HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna disposiciones de diversos municipios del Estado de Puebla para el ejercicio fiscal 2023, que establecen cobros por la reproducción de documentos relacionados con el derecho de acceso a la información pública, como no relacionados con tal derecho, pues estima que vulneran los principios de gratuidad que rige en el derecho, de acceso a la información pública, así como el de proporcionalidad tributaria.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente para conocer del asunto.	4
II.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	4 y 5
III.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	5
IV.	IMPROCEDENCIA Y SOBRESERIMIENTO	Es fundada la causa de improcedencia relacionada con la cesación de efectos, prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.	5 a 16
V.	DECISIÓN	ÚNICO. Se sobresee.	16

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
45/2023
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE
LOS DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

COTEJÓ

**SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN
SECRETARIA AUXILIAR: CRISTINA HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ**

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **quince de noviembre del dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad **45/2023**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

- 1. Escrito inicial.** La Presidenta de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 21, fracción I, y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **General Felipe Ángeles**; 21, fracción I, y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Guadalupe**; 17, fracción I, y 18, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Guadalupe Victoria**; 21, fracción I, y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Hermenegildo Galeana**; 21, fracción I, y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Honey**; 22, fracciones I, y III, inciso f), y 23, en la porción normativa *“Por la expedición de certificación de datos o*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2023

documentos, por cada hoja. \$22.00” de la Ley de Ingresos del Municipio de **Huaquechula**; 21, fracción I, y 22, fracción I, de Ley de Ingresos del Municipio de **Huatlatlauca**; 21, fracción I, y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Huehuetla**; 21, fracción I, y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Huehuetlán El Chico**; 21, fracción I, y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Huehuetlán El Grande**; 21, fracción I, y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Hueyapan**; 21, fracción I, y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Hueytamalco**; 21, fracción I, y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Hueytlalpan**; 21, fracción I, y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Huitzilan de Serdán**; 21, fracción I, y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Huitziltepec**; 21, fracción I, y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ixcamilpa de Guerrero**; 21, fracciones I y III, incisos a) y b), y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ixcaquixtla**; 21, fracción I, y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ixtacamaxtitlán**; 21, fracción I, y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ixtepec**; 22, fracción I, y 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Jalpan**; 21, fracción I, y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Jolalpan**; 21, fracción I, y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Jonotla**; 21, fracción I, y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Jopala**; 21, fracción I, y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Juan C. Bonilla**; 22, fracción I, y 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Juan Galindo**; 21, fracción I, y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Juan N. Méndez**; 21, fracción I, y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Lafragua**; 21, fracción I, y 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **La Magdalena Tlatlauquitepec**; 22, fracción I, y 23, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Los Reyes de Juárez**; 20, fracción I, y 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Mazapiltepec de Juárez**, todos del Estado de Puebla para el ejercicio

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2023

fiscal dos mil veintitrés, publicadas el veintiséis de diciembre del dos mil veintidós en el Periódico Oficial de Gobierno de la entidad federativa mencionada.

2. **Radicación y turno del asunto.** Mediante proveído del dos de febrero del dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la demanda en la acción de inconstitucionalidad **45/2023**; y por razón de turno, designó al Ministro Javier Laynez Potisek para que instruyera el procedimiento.
3. **Admisión.** Mediante proveído de trece de marzo del dos mil veintitrés, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad 45/2023 y, entre otras cuestiones, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para los efectos legales conducentes.
4. **Informes.** En acuerdo de veintidós de mayo del dos mil veintitrés, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla y por ofrecidas las documentales ahí relacionadas, con lo que corrió traslado a la promovente, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que formularan alegatos dentro del plazo otorgado para tal efecto.
5. **Alegatos y cierre de instrucción.** En proveído de seis de julio del dos mil veintitrés, el Ministro instructor tuvo por formulados los alegatos de las partes y, en ese acto, cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.
6. **Avocamiento en la Segunda Sala.** Previo dictamen del Ministro

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2023

instructor en el sentido de que en este asunto no se requería la intervención del Pleno, el Ministro Presidente de la Segunda Sala acordó que ésta se avocara al conocimiento del asunto y se remitieran los autos a la ponencia del Ministro LaynezPotisek.

I.COMPETENCIA

7. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por 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, en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 1/2023, de veintiséis de enero del dos mil veintitrés, modificado mediante instrumento normativo de diez de abril siguiente, toda vez que se cuestiona la constitucionalidad de diversas disposiciones de leyes de ingresos de distintos municipios del Estado de Puebla para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno, por no poder llevarse a cabo un estudio de fondo del asunto.

II.OPORTUNIDAD

8. La presentación de la acción de inconstitucionalidad fue oportuna, ya que fue promovida dentro del plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el decreto que contiene las normas de ingresos controvertidas fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Puebla el lunes veintiséis de diciembre del dos mil veintidós; de modo que dicho lapso transcurrió del martes veintisiete de ese mes y año al miércoles veinticinco de enero del dos mil veintitrés, mientras que la demanda fue

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2023

presentada el veinticinco de enero del dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte.

III. LEGITIMACIÓN

9. El medio de impugnación fue promovido por parte legitimada, ya que fue presentada por la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien ejerce la representación legal de ese órgano autónomo y cuenta con la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.¹
10. Además, María del Rosario Piedra Ibarra, quien signó el escrito inicial, acreditó tener el carácter de Presidenta de la citada comisión con la copia certificada que exhibió de tal designación expedida por el Senado de la República, cuya vigencia comprende del dieciséis de noviembre del dos mil diecinueve al quince de noviembre del dos mil veinticuatro.

IV. IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

11. En el oficio de alegatos, el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla argumentó que se actualizaba la causa de improcedencia del artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que mediante decreto emitido por el Congreso del Estado de Puebla publicado el treinta y uno de marzo del dos mil veintitrés en el Periódico

¹**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

(...)

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 (...).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2023

Oficial del Gobierno local fueron reformadas doscientas diecisiete Leyes de Ingresos de los municipios de dicha entidad federativa para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés y, por ende, debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad.

12. Para sustentar lo anterior, expuso que a través del citado Decreto existió un verdadero cambio normativo en las disposiciones municipales de vigencia anual del dos mil veintitrés impugnadas, pues fueron reformados sustancialmente el monto de los derechos que los gobernados tendrán que enterar a los municipios del Estado de Puebla por la expedición de reproducción de documentos relacionados con el derecho de acceso a la información pública, así como de aquellos no relacionados con tal derecho y para esa variación se siguió el proceso legislativo correspondiente.
13. A efecto de determinar la actualización o no de dicha causa de improcedencia, se estima oportuno traer a colación el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; (...).

14. Ahora bien, al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2022 y sus acumuladas 15/2022, 19/2022, 24/2022 y 26/2022², reiterado en la diversa 11/2022³, el Pleno de la Suprema Corte determinó:

² Mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra.

³ Mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio del sentido normativo, Ortiz Ahlf, Piña Hernández apartándose de los párrafos del treinta y dos al cuarenta y nueve del proyecto original, y Laynez Potisek. La señora Ministra Ríos Farjat y los señores Ministros Pérez Dayán y Presidente en funciones Aguilar Morales votaron en contra.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2023

(...)

49. Como se desprende de los contenidos normativos recién transcritos, sufrieron modificaciones sustanciales respecto a las **tasas** que se causarán, así como el cálculo para las **tarifas**.

50. De esa manera, con la reforma de las porciones normativas indicadas ha operado un cambio en el contenido normativo que permite considerar que el texto de los preceptos referidos constituye un nuevo acto legislativo.

51. Aunado a lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estudiado la figura de “nuevo acto legislativo” desde dos dimensiones: a) para constatar la oportunidad de la demanda; y, b) para verificar si una reforma legal posterior modifica el contenido normativo de un precepto y, por ende, genera que la acción haya quedado sin materia.

52. En su primera dimensión, esto es, desde la óptica de la oportunidad de la demanda, este Alto Tribunal ha analizado si una norma reformada fue modificada en su contenido normativo o si únicamente sufrió alguna modificación formal o de puntuación o numeración.

53. En esos casos, cuando se ha observado la existencia de un nuevo acto legislativo —a partir de una modificación en el contenido normativo— se ha entendido que esos enunciados jurídicos pueden impugnarse en acción de inconstitucionalidad dentro de los treinta días siguientes a su publicación en el periódico oficial.

54. Por el contrario, cuando se estime que el numeral reformado no constituye un nuevo acto legislativo, por no haberse modificado su contenido normativo, el Pleno ha entendido que los artículos reformados no pueden volver a impugnarse en la vía abstracta, pues su oportunidad de impugnación se surtió desde que las normas fueron publicadas originalmente —incluso en su redacción anterior—.

55. En su segunda dimensión —desde la óptica de cesación de efectos—, este Alto Tribunal ha estudiado los casos en los que una reforma legal que modifica el contenido de una norma jurídica impugnada en acción de inconstitucionalidad tiene como resultado la cesación de efectos y, por tanto, el sobreseimiento de la acción.

56. En esta acción de inconstitucionalidad estamos en el segundo supuesto, esto es, se debe analizar si los artículos que fueron impugnados —en su reforma que fue publicada el treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno— continúan vigentes o si, por el contrario, han sufrido modificaciones en su contenido normativo que han dejado sin materia esta acción de inconstitucionalidad.

57. Este Tribunal Constitucional ha considerado, a partir de lo sustentado en la tesis jurisprudencial P./J. 25/2016 (10a.),⁴ que existe un nuevo acto

⁴ Tesis P./J. 25/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 35, Octubre de 2016, Tomo I, página 65, registro digital 2012808, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2023

legislativo que dejaría sin materia esta impugnación, cuando se actualicen los dos aspectos: a) que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal); y, b) que la modificación normativa sea sustantiva o material.

58. El primer aspecto se refiere a que la norma impugnada haya sido objeto del desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo, tales como: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Este último paso resulta relevante, pues es a partir de la publicación que puede promoverse la acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional por medio de los entes legitimados para tal efecto.

59. El segundo requisito significa que la modificación a la norma debe ser sustantiva o material, esto es, que exista un cambio que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.

60. Una modificación al sentido normativo será considerada un nuevo acto legislativo. Esto no sucede, como regla general, por ejemplo, cuando se reproduce un precepto exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas.

61. A partir de lo expuesto, no basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada. Por tanto, la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto en dicho sistema, aunque sea tenue.

62. De acuerdo con esa definición de nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar el sobreseimiento de un asunto, por la cesación de efectos de la norma impugnada, sino que una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación necesariamente debe producir un impacto en el mundo jurídico.

63. De esa manera, también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos o en su defecto los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos.

64. Lo que este Tribunal Pleno busca con ese entendimiento sobre el nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y

PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2023

no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se regula, que deriven precisamente del producto del poder legislativo.

65. Ahora, han sido múltiples las reflexiones realizadas en torno al concepto de nuevo acto legislativo, en sus criterios formal y material, como consecuencia de diversos factores. Por ello, el criterio de este Alto Tribunal se ha venido matizando con el objeto de evidenciar con mayor claridad los casos en que se actualiza un nuevo acto legislativo.

66. El criterio que actualmente rige para este Tribunal Pleno consiste en que, para estimar que se está frente a un nuevo acto legislativo, debe existir un cambio en el sentido normativo del enunciado jurídico impugnado.

67. De forma que resulta imperioso que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o alcance del precepto de que se trata.

68. Todas las consideraciones anteriores, se relacionan con conclusiones semejantes que adoptó este Tribunal Pleno al resolver la **Acción de Inconstitucionalidad 109/2016**.⁵

69. Como se adelantó, los artículos 13 y 14 de Ley Número 148 de Ingresos para el Municipio de Iguala de la Independencia, así como las fracciones I, II y III del artículo 21 de la Ley Número 20 de Ingresos para el Municipio de Eduardo Neri para el Ejercicio Fiscal dos mil veintidós, fueron reformados a través del decreto publicado el veintiséis de julio y veintiocho de enero, ambos de dos mil veintidós, esto es, con posterioridad a la publicación del decreto impugnado.

70. En efecto, el primer precepto citado, por decreto 219 publicado el veintiséis de julio de dos mil veintidós, reformó al tipo de tasa, introduciendo la forma de pago en necesidades y clasificaciones respecto al mismo artículo.

71. Por otro lado, por decreto 219 publicado el veintiséis de julio de dos mil veintidós se reformó el artículo 14 de Ley Número 148 de Ingresos para el Municipio de Iguala de la Independencia, modificando la tasa, así como la forma respecto a la clasificación que inserta, dependiendo el tipo de predio en el que se cause el impuesto referido en el diverso 13 de la misma Ley

⁵ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 109/2016, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 20 de octubre de 2020, en lo que nos ocupa, se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio normativo y separándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 367, párrafo primero, del Código Civil del Estado de Chihuahua, reformado mediante el Decreto No. 1447/2016 XX P.E., publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2023

de Ingresos.

72. Finalmente, por Fe de Erratas de veintiocho de enero de dos mil veintidós, se reformaron las tarifas de las fracciones I, II y III del artículo 21 de la Ley Número 20 de Ingresos para el Municipio de Eduardo Neri.

73. De este modo, para este Tribunal Pleno es evidente que esas reformas sí implican una modificación en el contenido normativo de los preceptos impugnados.

74. Por consiguiente, se estima procede sobreseer la presente acción de inconstitucionalidad, respecto de los artículos 13 y 14 de la Ley Número 148 de Ingresos para el Municipio de Iguala de la Independencia, así como las fracciones I, II y III del artículo 21 de la Ley Número 20 de Ingresos para el Municipio de Eduardo Neri, ambas para el Ejercicio Fiscal dos mil veintidós, publicadas en el Periódico Oficial del Estado el treinta y uno y veintiocho de diciembre de dos mil veintiuno, respectivamente, en términos de lo dispuesto en el diverso 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de la materia.

75. Ello, pues las modificaciones referidas provocaron que cesaran los efectos de las normas controvertidas, para dar plena vigencia a un nuevo acto legislativo que ahora forma parte del ordenamiento jurídico de la entidad.

76. Así, al no existir otro motivo de improcedencia planteado en la acción de inconstitucionalidad ni advertirse alguno de oficio por este Tribunal Pleno, se procede a realizar el estudio de fondo.

77. Estas consideraciones no son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, **Esquivel Mossa**, **Ortiz Ahlf**, Piña Hernández, **Layne Potisek** y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra.

(**Énfasis** y **subrayado** añadidos)

15. En la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.)⁶, intitulada “**ACCIÓN DE**

⁶ Tesis P./J. 25/2016 (10a.) emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada por la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 35, Octubre de 2016, Tomo I, página 65, con registro digital 2012802: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.** Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este

INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO”, el Pleno de este Alto Tribunal determinó que para estar en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: el primero, que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y el segundo, que la modificación normativa sea sustantiva o material.

16. En el caso, se estima que el primero de los aspectos mencionados se cumple, en la medida en que con motivo del fallo de este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 9/2022 y sus acumuladas 13/2022, 14/2022, 18/2022 y 22/2022, en donde se declararon inválidos diversos preceptos de distintas Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Puebla⁷, el ocho de marzo de dos mil veintitrés un grupo de Diputados⁸ integrantes de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal de la LXI Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, presentó la **Iniciativa** de Decreto por virtud del cual se reforman diversas disposiciones de las doscientas diecisiete Leyes de Ingresos Municipales de la citada Entidad Federativa para el ejercicio fiscal dos mil

modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.

⁷ Unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁸ Conformado por Charbel Jorge Estefan Chidiac, Karla Victoria Martínez Gallegos, Azucena Rosas Tapia, Fernando Sánchez Sasía, Nora Yessica Merino Escamilla, Rafael Alejandro Micalco Méndez y Aurora Guadalupe Sierra Rodríguez.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2023

veintitrés.

17. Seguidos los trámites legislativos correspondientes (**admisión, turno, dictamen, minuta**), el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés fue **publicado** en el Periódico Oficial del Estado de Puebla (Tercera Edición Vespertina), el Decreto por el cual se reforman las normas impugnadas en esta acción de inconstitucionalidad.
18. Por otra parte, se estima que se cumple con el segundo de los lineamientos exigidos jurisprudencialmente para considerar a las normas reformadas como un nuevo acto legislativo, es decir, la reforma realizada es sustantiva o material.
19. En efecto, la variación en el **monto** de los derechos a pagar contenidos en las disposiciones legales impugnadas resulta una reforma o modificación sustancial o material, ya que se trata de un verdadero cambio normativo que modifica la trascendencia de los preceptos combatidos, esto es, consiste en una variación en el *quantum* de la obligación fiscal a pagar.
20. Lo anterior se corrobora de la simple comparación o cotejo que se realice de los numerales impugnados inicialmente con los reformados mediante el Decreto publicado el treinta y uno de marzo del dos mil veintitrés en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Puebla, de lo que se advierte que, en términos generales, ha variado el monto a pagar. Para demostrar tal afirmación se realiza la comparación de tres de las disposiciones impugnadas:

Ley de Ingresos del Municipio de General Felipe Ángeles, Puebla, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés	
Texto de los artículos impugnados inicialmente	Texto de los artículos reformados mediante el Decreto mencionado

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2023

<p>Artículo 21. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes:</p> <p>I. Por la certificación de datos o documentos que obren en los archivos municipales</p> <p>a) Por cada hoja, incluyendo formato <u>\$47.50</u></p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas <u>\$66.50</u></p> <p>- Por hoja adicional \$1.60</p>	<p>Artículo 21. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes:</p> <p>I. Por la certificación de datos o documentos que obren en los archivos municipales</p> <p>a) Por cada hoja, incluyendo formato <u>\$23.00</u></p> <p>b) Por expedientes de hasta 35 hojas <u>\$23.00</u></p> <p>- Por hoja adicional \$1.50</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>I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. <u>\$22.00</u></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>I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja. <u>\$23.00</u></p>

Ley de Ingresos del Municipio de Huitziltepec, Puebla, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés	
Texto de los artículos impugnados inicialmente	Texto de los artículos reformados mediante el Decreto mencionado
<p>Artículo 21. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes:</p> <p>I. Por la certificación de datos o documentos que obren en los</p>	<p>Artículo 21. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes:</p> <p>I. Por la certificación de datos o documentos que obren en los archivos</p>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2023

<p>archivos municipales. a) Por cada hoja, incluyendo formato <u>\$54.50</u> b) Por expedientes de hasta 35 hojas <u>\$210.50</u> - Por hoja adicional <u>\$1.65</u></p>	<p>municipales. a) Por cada hoja, incluyendo formato <u>\$23.00</u> b) Por expedientes de hasta 35 hojas <u>\$23.00</u> - Por hoja adicional <u>\$1.50</u></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: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja <u>\$22.00</u></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: I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja <u>\$23.00</u></p>

Ley de Ingresos del Municipio de Mazapiltepec de Juárez, Puebla, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés	
Texto de los artículos impugnados inicialmente	Texto de los artículos reformados mediante el Decreto mencionado
<p>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 <u>\$2.05</u> b) Por expedientes de hasta 35 hojas <u>\$2.05</u> - Por hoja adicional <u>\$1.60</u></p>	<p>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 <u>\$23.00</u> b) Por expedientes de hasta 35 hojas <u>\$23.00</u> - Por hoja adicional <u>\$1.50</u></p>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2023

<p>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:</p> <p>I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja <u>\$22.00</u></p>	<p>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:</p> <p>I. Por la expedición de certificación de datos o documentos, por cada hoja <u>\$23.00</u></p>
--	--

21. Es cierto que algunos de los preceptos reformados mediante el Decreto publicado el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés establecen montos menores para el pago de los derechos, pero también es cierto que otros numerales establecen un monto superior, aunque sea por un peso; no obstante, dicha circunstancia prueba, precisamente, que, en términos del criterio de jurisprudencia mencionado se trata de una reforma o modificación sustancial.
22. Además, como el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla lo reconoce a través de su delegado, la reforma o modificación consistió la variación del *monto de los derechos que los gobernados tendrán que enterar a los Municipios del Estado de Puebla por la expedición de certificaciones de datos o documentos que obren en los archivos municipales para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés.*
23. Así, la variación en el **monto** de los derechos a pagar contenidos en los preceptos impugnados debe considerarse una reforma o modificación sustancial o material, ya que se trata de un verdadero cambio normativo que modifica la trascendencia de los preceptos combatidos, acorde con

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2023

el criterio establecido en las acciones de inconstitucionalidad 4/2022 y sus acumuladas 15/2022, 19/2022, 24/2022 y 26/2022, reiterado en la diversa 11/2022, antes mencionados.

24. Por lo antes expuesto, se estima actualizada la causa de improcedencia prevista por el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en consecuencia, lo que procede es sobreseer en la acción de inconstitucionalidad.
25. Idénticas consideraciones fueron sustentadas por esta Segunda Sala al resolver la acción de inconstitucionalidad 41/2023.⁹
26. Cabe precisar que esta Sala no desconoce que no se modificó el monto referente al costo de las “hojas adicionales” tratándose de los Municipios Hermenegildo Galeana, Honey, Huaquechula, Ixcamilpa y Juan C. Bonilla ni el cobro por búsqueda de documentos previsto en la Ley de Ingresos del Municipio de Huaquechula, pues lo cierto es que estas porciones impugnadas deben ser consideradas como normas complejas, por lo que pretender analizarlas obligaría al Pleno a estudiar el resto de las disposiciones que sí fueron modificadas.

V. DECISIÓN

27. Por lo antes expuesto y fundado, esta Segunda de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

ÚNICO. Se **sobresee** en la acción de inconstitucionalidad.

⁹ Acción de inconstitucionalidad 41/2023. Ponente Ministro Alberto Pérez Dayán. Fallado en la sesión de 27 de septiembre del 2023, por mayoría de tres votos, en contra del voto del Ministro Luis María Aguilar Morales. Ausente el Ministro Javier Laynez Potisek..

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2023

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf y Presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa votó con reserva por lo que hace a la legitimación y se separó de una consideración. Votaron en contra los Ministros Luis María Aguilar Morales y Javier Laynez Potisek.

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y el Ministro Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA SEGUNDA SALA

MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN

PONENTE

MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2023

SECRETARIA DE ACUERDOS

CLAUDIA MENDOZA POLANCO

Esta hoja corresponde a la **Acción de Inconstitucionalidad 45/2023**, fallada en sesión del quince de noviembre del dos mil veintitrés. CONSTE.