

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

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 del artículo 28 de la Ley de Derechos del Estado de Chiapas, modificado mediante Decreto No. 056 publicado el 31 de diciembre de 2020 en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Tania Sofía Flores Meza y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08721407 y 08735629, respectivamente, que las acreditan y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y a los licenciados Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona y Abraham Sánchez Trejo.

Índice.	
I. Nombre y firma de la promovente:	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron:	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	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.	5
IX. Introducción.	6
X. Concepto de invalidez.	6
ÚNICO.	6
A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información.	7
B. Cobros injustificados por la búsqueda y reproducción de la información solicitada.	13
C. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria.	18
XI. Cuestiones relativas a los efectos.	22
A N E X O S	22



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

I. Nombre y firma de la promovente:

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

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

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

B. Gobernador del Estado de Chiapas.

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

El artículo 28 de la Ley de Derechos del Estado de Chiapas, reformado mediante Decreto No. 056 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el 31 de diciembre de 2020, el cual se transcribe a continuación:

“Artículo 28. Por los servicios que presta la Unidad de Archivo, se causarán y pagarán, por cada uno, los siguientes derechos:

Servicios

Tarifa

I. Por la búsqueda de documentos que constan en los expedientes laborales que resguarda la Unidad de Archivo. \$150.00

II. Por la expedición de copias simples de documentos que constan en los expedientes laborales que resguarda la Unidad de Archivo, hasta 20 hojas. \$190.00

Por hoja adicional: \$5.00

III. Por la expedición de copias certificadas de documentos que constan en los expedientes laborales que resguarda la Unidad de Archivo, por documento; hoja única. \$175.00

IV. Por la expedición de copias certificadas de documentos que constan en los expedientes que resguarda la Unidad de Archivo, por documentos únicos compuestos hasta por 10 hojas. \$240.00

Por hoja adicional: \$5.00

V. Por la expedición de copias certificadas de documentos que

constan en los expedientes que resguarda la Unidad de Archivo, por documentos únicos compuestos hasta por 20 hojas. \$480.00
Por hoja adicional: \$5.00."

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

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

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de acceso a la información.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información.
- 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 del precepto precisado 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.

La norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el 31 de diciembre de 2020, por lo que el plazo para promover

el presente medio de control constitucional corre del viernes 1° de enero de 2021 al sábado 30 de enero del mismo año.

Sin embargo, al ser inhábil este último día para la presentación de la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) 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.

Conforme a 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 de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la CNDH.

¹ “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”

² “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la

IX. Introducción.

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

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

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

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

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

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 28 de la Ley de Derechos del Estado de Chiapas establece cobros excesivos e injustificados por los servicios prestados por la Unidad de Archivos, por la búsqueda y reproducción de información pública en copias simples y certificadas.

Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”

Por lo tanto, vulnera el derecho de acceso a la información, así como los principios de gratuidad que lo rige y de proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en los artículos 6º, apartado A, fracción III, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que el artículo 28 de la Ley de Derechos del Estado de Chiapas, transgrede los derechos humanos de acceso a la información, así como los principios de gratuidad que rige a dicha prerrogativa fundamental y de proporcionalidad tributaria.

Para llegar a tales conclusiones, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho de acceso a la información y del principio de gratuidad, a la luz de los estándares nacionales e internacionales.

Posteriormente, se desarrollarán los argumentos por los cuales se estima que la disposición combatida, al establecer el pago de un derecho por la búsqueda y reproducción de copias simples y certificaciones de los documentos solicitados a la Unidad de Archivo, se traducen en una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que las **cuotas previstas no se justifican mediante bases objetivas del costo de los materiales empleados**, por lo que transgreden el principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información.

Finalmente, se esbozará unas breves consideraciones en relación con la vulneración al principio de proporcionalidad tributaria, pues **los montos establecidas no atienden al costo del servicio que presta el Estado en materia de acceso a la información pública.**

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

Para abordar el presente concepto de invalidez es necesario referirnos en primer término al alcance del derecho a la información comprende, consagrado en el artículo 6 constitucional. El Tribunal Constitucional del país ha señalado que dicho

derecho comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).³

Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).⁴

En otro orden de ideas, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otra parte, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).⁵

Finalmente, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y, a su vez, también exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).⁶

Ahora bien, para efectos de la presente impugnación, nos referiremos de manera concreta al derecho de acceso a la información, mismo que se rige por los principios y bases contenidos en el propio precepto fundamental, que, según la interpretación que ha tenido a bien realizar esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de las características siguientes:

³ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2018, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, así como la tesis aislada 2a. LXXXV/2016 (10a.), publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Libro 34, septiembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, página 839, de rubro siguiente: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL."

⁴ Ídem.

⁵ Ídem.

⁶ Ídem.

1. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad.
2. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.
3. Para la efectiva tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Debe destacarse, respecto del primer punto, que por información pública se entiende el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público.

Por su parte, las fuentes internacionales – artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos– consagran el derecho a la información como parte del derecho a la libertad de expresión, en tanto esta comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁷ ha establecido lo siguiente lo siguiente:

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

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

2. Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción.
3. El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades.
4. La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones.
5. Los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar la información.
6. Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.
7. Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.

El citado Tribunal Interamericano ha sostenido que la posibilidad de que las personas puedan “buscar” y “recibir” “informaciones” protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado. Consecuentemente, el numeral 13 del Pacto de San José ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. La Corte Interamericana ha concluido que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por

el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible.⁸

En esa tesitura, es importante destacar que tanto esa Suprema Corte de Justicia como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han sido enfáticas en establecer la doble vertiente del derecho de acceso a la información: por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.⁹ Así, el derecho de acceso a la información constituye un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. De tal suerte que obstaculizar el ejercicio de este derecho fundamental haría nugatorias diversas prerrogativas constitucionales.

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

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

Debe recalarse la importancia del derecho de acceso gratuito a la información pública pues éste es piedra angular de un Estado democrático y de derecho, luego entonces, debe ser protegido y garantizado en sus dos dimensiones; individual y

⁸ *Ídem.*

⁹ Jurisprudencia P./J. 54/2008, Novena Época, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, página 743, de junio de 2008, Materia Constitucional, que es del rubro siguiente: “ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”

social. La individual, ya que protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad, formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno, fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa. Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información, que constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual.

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

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

En conclusión, el Máximo Tribunal del país ha resuelto que lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos. Para ello debe analizarse si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

Estos costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información. De esta manera, por ejemplo, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo. En caso de emplearse algún material cuya erogación haya correspondido al ente público, entonces sólo podrá cobrarse el costo de las cantidades efectivamente erogadas para cumplir con la obligación de proporcionar la información.

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

Una vez enunciadas las anteriores consideraciones generales, a continuación, se esgrimirán los argumentos por lo que se estima que las normas son inconstitucionales por oponerse al derecho de acceso a la información pública, así como a los principios de gratuidad en dicha materia y proporcionalidad en las contribuciones.

B. Cobros injustificados por la búsqueda y reproducción de la información solicitada.

Una vez que se ha expuesto el contenido del derecho de acceso a la información de conformidad con los parámetros nacional e internacionales en la materia, a continuación, se explicarán los motivos por los que se estima inconstitucional el artículo 28 de la Ley de Derechos del Estado de Chiapas, que prevé cobros injustificados por la búsqueda y reproducción de información de la Unidad de Archivo.

A efecto de sustentar la invalidez del precepto de mérito, esta Institución Nacional estima oportuno puntualizar que si bien es cierto la norma en combate expresamente no se refiere que será aplicable a las solicitudes de transparencia ni se encuentra en un rubro específico que aluda a ese tipo de servicios, también lo es que, por tratarse de cobros por la búsqueda y entrega de información, es innegable que puede ello involucra el ejercicio del derecho de acceso a la información de las y los chiapanecos, ya que se trata de supuestos de entrega de información de carácter público que se encuentra en la Unidad de Archivo.

Por lo anterior, se considera que la disposición sujeta a examen de regularidad constitucional debe ser analizada bajo los estándares nacionales e internacionales que rigen el derecho de acceso a la información, cuyo alcance ya fue abordado en el apartado precedente.

En esa tesitura, de un ejercicio de contraste entre lo dispuesto por la Constitución con relación a los principios que rigen el derecho de acceso a la información y lo que se infiere del artículo impugnado, se puede advertir un distanciamiento del principio de gratuidad que rige el ejercicio de este derecho.

Como se explicó previamente, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información impera el principio de gratuidad conforme al cual **únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso, y el de su certificación; cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la entrega misma de la información.**

En otras palabras, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por regla general, debe ser gratuito y **excepcionalmente pueden realizarse cobros por los materiales utilizados en la reproducción de la información, del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.**

Como se mencionó en la introducción del presente concepto, la previsión de **erogaciones** en materia de transparencia únicamente puede **responder a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que lleguen a utilizarse; en consecuencia, el legislador chiapaneco al prever costos por la búsqueda y reproducción de la información que no se encuentren justificados, vulnera ese derecho humano.**

Así, nuestro orden constitucional únicamente permite que se requiera el pago que corresponda a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto tenga que llevar a cabo el sujeto obligado¹⁰. En otros términos, **la búsqueda de información no puede cobrarse**, pues ello contradice el principio de gratuidad¹¹.

En el caso concreto, se advierte que la disposición combatida contradice los mandatos constitucionales enunciados en virtud de que establece una tarifa por la búsqueda de documentos que obren en los expedientes laborales que resguarda la referida Unidad de Archivos, cuyo monto es de \$150.00 pesos.

¹⁰ Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 5/2017, en sesión del 28 de noviembre de 2017, bajo la ponencia del Ministro José Fernando González Salas, pp. 25 y 26.

¹¹ Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 12/2019, en sesión del 05 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, pp. 29 y 30.

Es así que el legislador chiapaneco previó un costo por la simple búsqueda de determinada información, la cual no puede justificarse, ya que ni siquiera se trata de un cobro por el gasto erogado por el Estado en la reproducción de aquella.

Por otra parte, esta Comisión Nacional observa que la norma controvertida establece diversas tarifas por concepto de la expedición de copias simples y certificaciones de información que obra en la Unidad de Archivo antes aludida.

Al respecto, ese Alto Tribunal Constitucional ha resuelto que, para estudiar la validez de las disposiciones impugnadas que prevén cuotas por servicios prestados respecto del derecho de acceso a la información, se debe determinar si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.¹²

Ello, debido a 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.¹³

En esa virtud, los materiales que adquieran los entes públicos para la reproducción de información derivada del ejercicio del derecho de acceso a la información pública deben hacerse a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras. Además, la obtención de las mejores

¹² Véanse las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver: la acción de inconstitucionalidad 13/2018, en sesión del 06 de diciembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 03 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2019, en sesión del 05 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2019, resuelta en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, entre otras.

¹³ *Ibidem*, p. 63.

condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.¹⁴

Además, como lo ha sustentado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tratarse de la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere una **motivación reforzada** por parte del legislador en la cual explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos.

Lo anterior, en virtud de que, no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el ya mencionado principio de gratuidad, así como en el hecho de que los costos de reproducción, envío o certificación se sustenten en una base objetiva y razonable. De ahí que **el legislador tiene la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción al prever alguna tarifa o cuota.**¹⁵

Conforme a lo anterior y, en atención a lo dispuesto por la norma impugnada, se fijaron cuotas, los cuales a juicio de esta Comisión Nacional no se encuentran justificadas en razón del costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información.

El precepto tildado de inconstitucional establece que por la expedición de copias simples de documentos que constan en los expedientes laborales, hasta por 20 hojas, se pagarán \$190.00 pesos y por cada hoja adicional \$5.00 pesos.

Asimismo, establece que cuando se trate de la expedición de copias certificadas de documentos que consten en los expedientes laborales, por documento y hoja única, se exigirá que se cubra la cantidad de \$175.00 pesos; mientras que por la expedición de copias certificadas de documentos que consten en los expedientes, por documentos únicos compuestos hasta por 10 hojas, el costo será de \$240.00 pesos, y por hoja adicional, \$5.00 pesos.

¹⁴ *Ídem.*

¹⁵ Véase la sentencia a sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 49, 50 y 51.

Igualmente, por la expedición de copias certificadas de documentos que constan en los expedientes que resguarde la Unidad ya citada, por documentos únicos compuestos hasta por 20 hojas, se requerirá un pago de \$480.00 pesos y \$5.00 pesos por hoja adicional.

Como se advierte, las tarifas que impuso el legislador por esos servicios resultan a todas luces excesivas, pues ninguna de ellas atiende al costo que le representa al sujeto obligado el proporcionar una copia o en su caso una certificación.

Aunado a lo anterior, el legislador fue omiso en precisar la razón del establecimiento de los costos contenidos en el artículo 28 de la Ley de Derechos chiapaneca, pues **no justificó ni hizo referencia a los elementos que le sirvieron de base para determinar dichas cuotas**, esto es, el precio de las hojas de papel, de la tinta para las impresiones en copias, entre otros, además de que –de la revisión del dictamen correspondiente– tampoco se encontró razonamiento alguno tendente a acreditar los motivos que sirvieron para determinar las cuota a pagar la reproducción de información solicitada a la Unidad de Archivo por los habitantes de Chiapas, esto es, el criterio que sirvió para cuantificar la contribución ni los elementos tomados en cuenta para ello, lo cual resulta necesario para determinar si las tarifas corresponden o no al costo de los materiales empleados por el Estado para realizar tales cobros.

Así, como ya se mencionó, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, cuando se trata del ejercicio del derecho de acceso a la información, **debe regir por el principio de gratuidad**, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso y el de su certificación, consecuentemente, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la entrega de la información.

En esa tesitura, recaía en el legislador local la carga de demostrar que el cobro que estableció en la norma controvertida por la entrega de información en copias simples o certificadas por la Unidad de Archivo 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.¹⁶

¹⁶ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 27.

De tal suerte que, conforme al criterio de ese Alto Tribunal, si no existe razonamiento que justifique el cobro por la búsqueda y reproducción de información con una base objetiva, ello sólo puede significar que la cuota establecida se determinó de forma injustificada, además de que tampoco se contempló el costo real de los materiales empleados en la reproducción de la información en copias simples y certificadas, por lo que las norma combatida transgreden el principio de gratuidad de acceso a la información pública contenido en el artículo 6° de la Constitución Federal.

Por lo tanto, lo procedente es declarar la invalidez de la norma impugnada, ya que no se justifican los cobros para la reproducción de la información pública mediante copias simples y copias certificadas, toda vez que se concluye que no se ajustan al parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.¹⁷

C. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria.

Adicionalmente a los argumentos anteriores, esta Comisión Nacional advierte que el precepto impugnado vulnera el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones.

Es necesario recordar que el principio de proporcionalidad tributaria constituye un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Norma Suprema, que busca resguardar la capacidad contributiva del causante e impone la necesidad de aportar al sostenimiento de los gastos públicos, en cumplimiento a la obligación establecida en el precepto referido.

Es así que principio de proporcionalidad en materia tributaria exige que se establezcan contribuciones cuyos elementos –hecho y base imponible– guarden concordancia. Por tanto, se estima que las normas controvertidas son desproporcionadas pues **los derechos causados por los servicios de reproducción de documentos no se sujetan al costo erogado por el Estado para su expedición.**

Lo anterior, dado que el precepto controvertido se encuentra en una ley relativa a las contribuciones denominadas “derechos”, pues de acuerdo con el artículo 1°, su objeto es el establecimiento de prestaciones económicas que realizarán los

¹⁷ Así lo ha resuelto en diversos precedentes, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 104/2020 y la 93/2020.

contribuyentes al erario estatal a cambio de la obtención de servicios, así como por el uso o aprovechamientos de los bienes del dominio público del Estado, que realizan los Poderes y Organismos Autónomos del Estado¹⁸.

En este entendido, para la determinación de las cuotas por concepto de derechos de servicios, ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión, por lo cual la cuota que establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole; entonces, para que la imposición de un derecho por servicios sea proporcional, debe atenderse, ordinariamente, a lo siguiente:

1. 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.
2. 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 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.¹⁹

En este orden, para que las cuotas que se tengan que cubrir, en razón a derechos por servicios prestados por el Ente público, observen el principio de proporcionalidad de las contribuciones reconocido en la Norma Fundamental, es necesario que dicho cobro sea acorde al costo que representó para el Estado y que sean fijas e iguales para todas las personas que se beneficien por el mismo servicio, premisa que se sustenta con el siguiente criterio jurisprudencial sostenido en la tesis P./J. 3/98 por el Pleno de ese Alto Tribunal, que a la letra establece:

¹⁸Ley de Derechos del Estado de Chiapas.

“Artículo 1.- Las disposiciones de esta Ley, son de orden público e interés general y tienen por objeto establecer las prestaciones económicas que realizarán los contribuyentes al erario estatal a cambio de la obtención de servicios, así como por el uso o aprovechamientos de los bienes del dominio público del Estado, que realizan los Poderes y Organismos Autónomos del Estado.”

¹⁹ Amparo en Revisión 682/2009, resuelto en sesión de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veinte de mayo de dos mil nueve, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, pp. 22-23.

“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.

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, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como "las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio", lo que implicó la supresión del vocablo "contraprestación"; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, 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, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y 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 en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.”

En tal virtud, al tratarse de derechos por la expedición de copias simples y certificación de documentos, el pago de los correspondientes derechos implica para **la autoridad la concreta obligación de que la tarifa establecida entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.**

Ahora bien, es pertinente destacar que ese Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, 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.

En cuanto al cobro de certificaciones, se estima que también resulta desproporcional pues, si bien es cierto, el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtenerla, sino que también implica la

certificación respectiva del funcionario público autorizado, se da lugar a la relación entablada entre las partes que no es ni puede ser de derecho privado de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para éste, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**²⁰.

Es decir, tal como lo ha sustentado ese Máximo Tribunal Constitucional, el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado referido servicio, pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite²¹.

Asimismo, ese Máximo Tribunal Constitucional al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 93/2020 y 105/2020, promovidas en contra de diversas disposiciones de leyes de ingresos municipales duranguenses y veracruzanas, para el ejercicio fiscal 2021, respectivamente, resueltas en sesiones del 29 de octubre y 8 de diciembre de 2020, determinó **declarar la invalidez de los preceptos que prevén el cobro de derechos por la expedición de certificaciones y copias que no se relacionan con el derecho de acceso a la información**, toda vez que no son acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados, asimismo, **no guardan una relación razonable con el costo de los materiales utilizados, ni con el costo que implica certificar un documento**.

Finalmente, como corolario a los argumentos anteriores, es importante mencionar que las normas impugnadas tienen un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico. Al realizar cobros por la búsqueda de documentos, toda vez que, unos de los sujetos destinatarios de la norma podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que las normas terminan teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

²⁰ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92.

²¹ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, *Óp. Cit.*, párr. 94.

De tal suerte que con el artículo 28 de la Ley de Derechos del Estado de Chiapas que se somete a control de esa Suprema Corte también se soslaya la obligación estatal de garantizar el derecho al acceso a la información, porque el estado no da cumplimiento al texto constitucional y desconoce el derecho a la gratuidad imponiendo barreras legales para consecución de ese derecho de las personas, como son los cobros decretados en la norma legal que se combate, por lo cual lo procedente es que se declare su invalidez, por resultar contrarios al principio de proporcionalidad tributaria.

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 la disposición impugnada, publicada mediante Decreto No. 056 en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa el 31 de diciembre de 2020, por lo que se solicita atentamente que de ser tildada de inconstitucional se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, se solicita a ese Máximo Tribunal vincule al Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas a que en lo futuro se abstenga de expedir normas que adolezcan de los mismos vicios de constitucionalidad denunciados en la presente demanda.

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 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple del Decreto No. 056 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Derechos del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 31 de diciembre de 2020, en el apartado que contiene la disposición 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 designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad del artículo impugnado.

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 el concepto de invalidez planteado en la demanda.

Ciudad de México, a 02 de febrero de 2021.

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

LMP/TSM

