

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
33/2021**

**PROMOVENTE: COMISIÓN
NACIONAL DE LOS DERECHOS
HUMANOS**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ

SECRETARIA: JEANNETTE VELÁZQUEZ DE LA PAZ

Colaboró: Ricardo Medina Sánchez

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **siete de octubre de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 33/2021, en la que se impugna el artículo 28 de la Ley de Derechos de Estado de Chiapas, reformado mediante Decreto No. 056 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA¹

1. **Demanda.** Mediante escrito presentado el dos de febrero de dos mil veintiuno ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos interpuso acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 28 de la Ley de Derechos del Estado de Chiapas, modificado

¹ Las constancias que se relatan en esta resolución provienen del expediente electrónico formado con motivo de la Acción de Inconstitucionalidad 33/2021.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

mediante Decreto No. 056, publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

2. **Concepto de invalidez.** La accionante adujo un único concepto de invalidez, el cual, en síntesis, es del contenido siguiente:
3. La promovente estima que el artículo impugnado 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.
4. Considera que lo anterior vulnera el derecho de acceso a la información, así como los principios de gratuidad y proporcionalidad de las contribuciones. Todos ellos reconocidos en los artículos 6º, apartado A, fracción III, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en el artículo 13 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
5. En un primer apartado, la Comisión accionante expone el marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información. Señala que este Alto Tribunal ha reconocido que el derecho a la información comprende el derecho de informar, el derecho de acceder a la información y el derecho a ser informado. Para dicho efecto, cita la acción de inconstitucionalidad 13/2018, resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte.
6. En este sentido, afirma que el derecho de acceso a la información implica que todas las personas puedan solicitar información al Estado de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito y pacíficamente. Considera que existen dos tipos de obligaciones por parte del Estado, a saber, unas de tipo negativo, que implican que el Estado no obstaculice ni impida la búsqueda de información y otras de tipo positivo, que

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

conlleva la obligación del Estado de establecer medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar la información.

7. Destaca que la Suprema Corte ha interpretado el derecho de acceso a información y lo ha dotado de tres características esenciales, entre las cuales menciona que toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o la rectificación de estos.
8. Por otro lado, menciona que el derecho de acceso a la información también se encuentra consagrado en diversos instrumentos internacionales, por ejemplo, en los artículos 13 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
9. Señala que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha concluido que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación. Asimismo, menciona que dicho tribunal ha establecido que el derecho a la información constituye un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos, pues cumple una función como mecanismo de control institucional.
10. Por lo que hace al principio de gratuidad, considera que dicha prerrogativa establecida en el artículo 6º constitucional implica que el acceso a la información debe realizarse sin entregar a cambio contraprestación alguna, salvo el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción cuando sea procedente, justificado y proporcional.
11. Aduce que este Alto Tribunal, en casos análogos, ha establecido que sí puede cobrarse una cuota al solicitante de la información, pero que aquélla solo puede ser equivalente a los costos materiales utilizados para la reproducción, el costo de envío y la certificación de los documentos. Asimismo, considera

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

que también debe analizarse si dichas cuotas se fijaron de conformidad con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y sus costos. En todo caso, dice, no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información.

12. Sobre el precepto impugnado, considera que el legislador chiapaneco vulneró el derecho al acceso a la información, así como el principio de gratuidad al establecer una tarifa de \$150.00 M.N (ciento cincuenta pesos moneda nacional) por la búsqueda de documentos, pues argumenta que si bien la norma no se refiere expresamente a solicitudes de transparencia, la búsqueda de información no puede cobrarse.
13. Por lo que hace a las diversas tarifas que establece la norma impugnada, la Comisión accionante considera que aquellas deben ser analizadas a la luz de una base objetiva y razonable, que tome en cuenta los materiales usados y sus costos. Señala, además, que tal y como lo ha sustentado la Suprema Corte, al tratarse de la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere de 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. Para apoyar este argumento, la accionante cita la acción de inconstitucionalidad 15/2019².
14. En este sentido, estima que el legislador fue omiso en precisar la razón del establecimiento de los costos contenidos en el artículo impugnado. A su parecer, de la revisión del dictamen correspondiente no se desprende

² Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de septiembre de 2019. Unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

razonamiento alguno tendiente a acreditar los motivos que sirvieron para determinar las cuotas a pagar. Esto es, no se explicitó el criterio que sirvió para cuantificar la contribución ni los elementos tomados en cuenta para ello.

15. Finalmente, la accionante considera que las cuotas controvertidas son contrarias al principio de proporcionalidad tributaria, pues estima que los derechos causados por los servicios de reproducción de documentos no se sujetan al costo erogado por el Estado para su expedición.
16. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro Presidente ordenó registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 33/2021 y turnarlo al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento.
17. Mediante proveído de ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por presentada a la promovente con la personalidad que ostentó y admitió a trámite la acción; ordenó dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chiapas para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles y enviaran copias certificadas de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas.
18. Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, hasta antes del cierre de instrucción manifestaran lo que a su representación correspondiera.
19. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Chiapas.** A través de escrito recibido el trece de abril de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Diputado Presidente de la Mesa Directiva de la LXVII Legislatura del Congreso de Chiapas rindió su informe y expresó los razonamientos que se detallan a continuación.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

Causas de improcedencia

- El Congreso local considera que se actualizan las causales previstas en las fracciones VII y VIII del artículo 19 en relación con el diverso 20, fracción II y 59, todos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Estima que el decreto 056 impugnado es constitucional y que la acción de inconstitucionalidad promovida es improcedente, toda vez que, desde su punto de vista, no se actualiza alguna violación a un derecho contenido en la Constitución. Al contrario, dice, se trata de reformas que lejos de violar derechos humanos, lo que pretenden es lograr una mayor recaudación con el propósito de proporcionar a los habitantes chiapanecos mejores servicios públicos.

Argumentos que defienden la constitucionalidad de la norma

- Considera que la norma impugnada mantiene su constitucionalidad, toda vez que fue emitida por autoridad competente y con apego a las normas que regulan el proceso legislativo para su discusión, aprobación y emisión.
- Por otro lado, considera que tampoco se surte la inconstitucionalidad material de la norma, ya que estima que dicha norma no viola derecho humano alguno y que tampoco es discriminatoria de ninguna forma. Al contrario, el poder legislativo local argumenta que la norma impugnada busca conseguir el mayor beneficio para la sociedad chiapaneca a través del mejoramiento de los servicios públicos; objetivo que solo puede lograrse mediante una mayor recaudación.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

- En ese sentido, considera que el Congreso local tiene la facultad de emitir y modificar las normas jurídicas que regulan las finanzas públicas estatales, pues considera que es necesario revisarlas y actualizarlas periódicamente para que puedan responder a la dinámica de su naturaleza, para que se adecúen a la actividad económica del Estado y para que armonicen con las condiciones del ejercicio fiscal entrante.

Contestación a los conceptos de validez

- Respecto a las garantías de fundamentación y motivación en sede legislativa, considera que éstas no pueden llegar al extremo de exigir al legislador explicar o justificar a plenitud el acto legislativo cuando éste pretende otorgar un beneficio a la sociedad o cuando se emite para asegurar la contribución al gasto público.
- Además, considera que el requisito de motivación previsto en el artículo 16 constitucional, tratándose de actos legislativos, se satisface en su esencia al estar inmerso en los fines mismos del acto el de otorgar a la sociedad los estándares mínimos de convivencia que exige su realidad social, así como los servicios públicos básicos. Para apoyar esta postura, cita la tesis aislada de rubro: “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS PODERES QUE INTERVIENEN EN SU FORMACIÓN NO ESTÁN OBLIGADOS A EXPLICARLOS”³.
- Considera que la accionante no hace una ponderación de derechos y de mayor beneficio, ya que estima que la legislación impugnada es la que

³ Tesis aislada. Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época, Volumen 139-144, Primera Parte, página 134. Registro digital: 232537.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

reporta mayor beneficio a las personas al mismo tiempo que no violenta ninguna disposición constitucional.

- En cuanto al argumento de proporcionalidad tributaria, el congreso local señala que los derechos son tributos que implican la prestación de servicios por parte de Estado, lo cual lo hace distintos a otros tributos y, por lo tanto, los principios en materia fiscal le aplican, pero solo de forma matizada. Siendo ello así, considera que la norma impugnada no viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria.

20. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas.** Mediante escrito recibido el veinte de abril de dos mil veintiuno, la Subconsejera Jurídica de lo Contencioso dependiente de la Consejería Jurídica del Gobernador de Estado rindió su informe en los siguientes términos:

- Señala que la norma impugnada es constitucional, ya que no está relacionada con la imposición de límites al derecho de acceso a la información, sino que se relaciona con las atribuciones del Estado para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de egresos que sea autorizado.
- Asimismo, considera que el artículo 28 de la ley de derechos local no contraviene el artículo 6, apartado A, fracción III, constitucional, dado que no establece un cobro por el ejercicio del derecho al acceso a la información, sino por un servicio que presta el Estado en función de derecho público.
- Al respecto menciona que, si bien es cierto que el artículo 6º de la Constitución Federal establece el principio de gratuidad, también es cierto que éste no comprende la reproducción de la información. Desde su perspectiva, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

Pública es clara al establecer que se puede cobrar el costo del envío y el costo de los materiales utilizados por el Estado para poder hacer entrega al solicitante de la información requerida.

- Argumenta que, a falta de un parámetro objetivo para determinar estas cuotas, es necesario que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analice el costo de los materiales para reproducir la información, lo cual implica que acuda a instituciones como el INEGI o la PROFECO para allegarse de informes y dictámenes que permitan establecer un parámetro objetivo.
- Considera que la Comisión promovente parte de una premisa inexacta cuando se refiere a la falta de justificación del poder legislativo local de la norma impugnada. En efecto, afirma que no es posible sujetar las cuotas tildadas de inconstitucionales a un control constitucional basado en el deber de motivación legislativa, puesto que no se tratan de contribuciones y, por lo tanto, no hay mandato constitucional que las constriña establecerse necesariamente en ley.
- Afirma que las cuotas fijadas fueron resultado de la suma realizada del costo de las hojas de papel, tinta, tóner, sellos, grapas, foliadores y otros insumos, así como del capital humano encargado de generar la información.
- Por lo que hace a las cuotas por copias certificadas, considera que no son una garantía en estricto sentido para el derecho de acceso a la información pública; estima que cumplen una función distinta a las copias simples, las cuales considera el medio idóneo, eficaz y suficiente que garantiza a los solicitantes la posibilidad de allegarse de información. En este sentido, concluye que el cobro de la certificación de documentos es

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

válido desde la perspectiva del acceso a la información pública, pues no participa de principio de gratuidad.

21. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, el cual fue ejercido por los interesados en su momento⁴, por acuerdo de primero de junio de dos mil veintiuno se declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA

22. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver 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 Mexicanos⁵, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁶, en relación con el Punto

⁴ La CNDH por escrito presentado ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 21 de mayo de 2021 y el H. Congreso de Estado de Chiapas mediante escrito presentado el 31 de mayo de 2021 en dicha oficina.

⁵ **Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** “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”.

⁶ **Artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** “La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: **I.** De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 5/2013⁷ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

23. Del análisis al escrito de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se advierte que la actora señala el artículo 28 de la de la Ley de Derechos del Estado de Chiapas, como contrario a los artículos 1º, 6º, y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Dicha norma es del tenor literal siguiente:

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

<i>Servicios</i>	<i>Tarifa</i>
<i>I. Por la búsqueda de documentos que constan en los expedientes laborales que resguarda la Unidad de Archivo.</i>	<i>\$150.00</i>

⁷ **Punto Segundo del Acuerdo General 5/2013.** “El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: [...] **II.** Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

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,

\$480.00

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

*por documentos únicos
compuestos hasta por 20 hojas.*

Por hoja adicional: \$5.00

IV. OPORTUNIDAD

24. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁸ (de ahora en adelante la “Ley Reglamentaria de la materia”) dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.
25. La norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional transcurrió del viernes primero de enero de dos mil veintiuno al sábado treinta de enero de dos mil veintiuno.
26. Sin embargo, al ser inhábil este último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del artículo 60 de la ley reglamentaria, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente; es decir, hasta el martes dos de febrero de dos mil veintiuno⁹.

⁸ **Artículo 60 de la Ley Reglamentaria.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

⁹ De conformidad con el Inciso c) del Acuerdo Primero del Acuerdo General Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

27. Siendo que la demanda se recibió el dos de febrero de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, su presentación es oportuna.

V. LEGITIMACIÓN

28. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para impugnar leyes expedidas por la Legislatura Estatal que estime violatorias de derechos humanos.
29. El escrito inicial de la acción que nos ocupa está signado por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante la copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve, expedido por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura del Senado de la República, por el período que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.
30. Como ha quedado establecido, en la presente acción se impugna un precepto de la Ley de Derechos del Estado de Chiapas, reformado por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa y que establece el cobro de derechos por la búsqueda de información, expedición de copias simples y expedición de copias certificadas, lo cual la promovente estima violatorio del

relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal: “**PRIMERO.** Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles: [...] **c)** Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;”.

Artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo. “Son días de descanso obligatorio: [...] **II.** El primer lunes de febrero en conmemoración de 5 de febrero; [...]”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

derecho humano de acceso a la información y a los principios de gratuidad en el acceso a la información y proporcionalidad tributaria.

31. Sin que sea óbice a lo anterior el hecho de que la promovente impugne normas de carácter tributario. Pues bien, el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional establece únicamente como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea parte, sin que establezca otra condición, por lo que, como se adelantó, dicha Comisión sí está legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como en el caso acontece¹⁰.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

32. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se procede a analizar las causas de improcedencia formuladas por las partes, así como aquellas que se adviertan de oficio.
33. Al respecto, el poder legislativo estatal planteó la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la ley reglamentaria¹¹ relativa a la

¹⁰ Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, por mayoría de seis votos, en el tema de legitimación, en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho. Así como al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹¹ **Artículo 19 de la Ley Reglamentaria vigente al 13 de abril de 2021.** “Las controversias constitucionales son improcedentes: [...] **VII.** Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y **VIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

extemporaneidad de la demanda; sin embargo, este Tribunal Pleno desestima esta propuesta, en tanto, como quedó precisado en el apartado IV de esta resolución, la demanda sí fue presentada oportunamente.

34. Asimismo, el poder legislativo hace valer la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria vigente al momento de la presentación de su informe, en relación con el artículo 20, fracción II, y 59, todos de dicha ley. No obstante, este Alto Tribunal desestima ese planteamiento, pues el congreso local no argumenta cómo se actualizaría otra causal de improcedencia prevista en la ley.
35. Lo que advierte este Pleno es que el poder legislativo de Chiapas intenta que se determine la improcedencia de la acción, dado que, a su parecer, no se actualizan violaciones a la Constitución General. Planteamiento que también se desestima, ya que el análisis de esta cuestión corresponde al fondo del asunto.
36. 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.

VII. ESTUDIO DE FONDO

37. La accionante, en síntesis, sostiene en su único concepto de invalidez que las disposiciones normativas impugnadas son inconstitucionales al gravar la búsqueda de información y establecer un cobro excesivo e injustificado por la reproducción de la información solicitada, pues existe una diferencia sustancial entre lo que se cobra por la reproducción de información en copias simples y el precio real de los materiales. En ese sentido, estima violado lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

38. A efecto de dar respuesta a los anteriores argumentos, se retoma lo resuelto por este Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 105/2020¹² y 93/2020¹³, por lo que el estudio de las normas se realizará bajo la siguiente metodología.
39. Primeramente, se expondrá el parámetro de regularidad relativo al principio de proporcionalidad (A) y, posteriormente, se examinará la regularidad constitucional de las normas impugnadas (B).

A. Parámetro de regularidad

40. El principio de proporcionalidad tributaria se encuentra contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su aplicación en el ámbito de los derechos por servicios ha sido desarrollada jurisprudencialmente por esta Suprema Corte.
41. Este Alto Tribunal ha sostenido que para considerar constitucionales las normas que prevén las contribuciones denominadas derechos, las cuotas aplicables deben ser, entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser iguales para todos aquellos que reciban el mismo servicio.
42. Lo anterior, porque la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de manera que para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se

¹² Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte en sesión de 08 de diciembre de 2020.

¹³ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte en sesión de 29 de octubre de 2020.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.

43. Dicho criterio se encuentra reflejado en las jurisprudencias P./J. 2/98 y P./J.3/98 (citadas, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y 105/2020) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales establecen lo siguiente:

DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. *Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.*

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,*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

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.

44. Aunado a lo anterior, cuando se trata del cobro de derechos, las cuotas aplicables deben ser acordes al costo que implica para el Estado proporcionar el servicio y, finalmente, que las cuotas respectivas están contenidas en la Ley Federal de Derechos, pero en caso de que al sujeto obligado no le sea aplicable, entonces los montos ahí contenidos constituyen un referente que no debe ser rebasado.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

B. Análisis de las normas impugnadas

45. Con base en el parámetro así fijado, a continuación, se examinará la constitucionalidad de las disposiciones controvertidas.

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

<i>Servicios</i>	<i>Tarifa</i>
<i>I. Por la búsqueda de documentos que constan en los expedientes laborales que resguarda la Unidad de Archivo.</i>	<i>\$150.00</i>
<i>II. Por la expedición de copias simples de documentos que constan en los expedientes laborales que resguarda la Unidad de Archivo, hasta 20 hojas.</i>	<i>\$190.00</i>
<i>Por hoja adicional:</i>	<i>\$5.00</i>
<i>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.</i>	<i>\$175.00</i>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

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

46. Las **fracciones II y III** del artículo impugnado establecen el cobro de **copias certificadas** y **simples**, así como un cobro agregado por cada hoja adicional respecto de los documentos que obren **en los expedientes laborales** que resguarda la Unidad de Archivo.
47. Al analizar normas similares a las señaladas, las Salas de este Alto Tribunal establecieron que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

48. Además, precisaron que, a diferencia de las copias simples, que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, de que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.
49. En efecto, dijeron las Salas, la fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídica al interesado. Luego de esas consideraciones, las Salas concluyeron que certificar cualquier documento consiste en compararlo con su original y después de confrontarlo reiterar que son iguales, esto es, que la reproducción concuerda exactamente con su original.
50. A partir de lo anterior, concluyeron que el servicio que presta el Estado en ese supuesto se traduce en la expedición de copias que se soliciten y el correspondiente cotejo con el original que certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.
51. Precisarón que, a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos, actas, datos y anotaciones.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

52. Tales precedentes dieron origen a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2011¹⁴ de la Primera Sala de este Alto Tribunal, así como a la tesis 2a. XXXIII/2010¹⁵ de la Segunda Sala de la Suprema Corte.
53. Ahora, en el artículo 28, **fracción II**, de la ley de derechos de Chiapas se establece el cobro de \$190.00 M. N. (ciento noventa pesos 00/100 moneda nacional) por la expedición de copias simples de documentos que consten en los expedientes laborales que resguarda la Unidad de Archivo, hasta por veinte hojas y \$5.00 M. N. (cinco pesos 00/100 moneda nacional) por hoja adicional.
54. Por lo que hace a **la fracción III** del mismo artículo, se advierte que establece el cobro de \$175.00 M. N. (ciento setenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional) por la expedición de copias certificadas de documentos que constan en los expedientes laborales que resguarda la Unidad de Archivo, por documento, tratándose de hoja única.
55. A consideración de este Tribunal Pleno, las cuotas previstas en las normas impugnadas resultan desproporcionales, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio ni con el costo que implica certificar un documento.
56. Es cierto que en el supuesto analizado el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación o constancia, sino que implica la certificación respectiva del

¹⁴ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2011. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2077. De rubro: DERECHOS. EL ARTÍCULO 5º, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006).

¹⁵ Tesis 2ª. XXXIII/2010. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 274. De rubro: DERECHOS. EL ARTÍCULO 5º, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

funcionario público autorizado; sin embargo, la relación entablada entre las partes no es de derecho privado, de modo que no puede existir un lucro o ganancia para el Estado, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

57. Por lo tanto, deben invalidarse las fracciones II y III del artículo 28 de la ley de derechos del estado de Chiapas, pues resultan desproporcionadas.
58. Por lo que hace a las **fracciones IV y V** del precepto impugnado, el Congreso de Chiapas estableció un cobro de \$240.00 M.N (doscientos cuarenta pesos 00/100 moneda nacional) por la expedición de copias certificadas de documentos que constan en los expedientes que resguarda la Unidad de Archivo, por documentos compuestos hasta por diez hojas, con un costo agregado de \$5.00 M.N (cinco pesos 00/100 moneda nacional) por hoja adicional; y un cobro de \$480.00 M.N (cuatrocientos ochenta pesos 00/100 moneda nacional) 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 veinte hojas, con un costo extra de \$5.00 M.N (cinco pesos 00/100 moneda nacional) por hoja adicional.
59. Con base en las mismas consideraciones ya expuestas, no existe una relación razonable con el costo del servicio prestado, por lo que resultan contrarias al principio de proporcionalidad.
60. Finalmente, la **fracción I** del artículo reclamado establece un cobro de \$150.00 M.N (ciento cincuenta pesos 00/100 moneda nacional) por la búsqueda de documentos que constan en los expedientes laborales que resguarda la Unidad de Archivo.
61. Sobre ello, este Pleno llega a la conclusión de que la cuota prevista resulta abiertamente desproporcionada, pues, como se ha sostenido a lo largo de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

esta resolución, las tarifas establecidas deben guardar una relación razonable con el costo del servicio y los materiales utilizados.

62. En ese sentido, y por mayoría de razón, la búsqueda de documentos requiere de menores recursos que la certificación de documentos o la expedición de copias simples, pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado.
63. En consecuencia, este Tribunal Pleno declara la invalidez del artículo 28 de la Ley de Derechos del Estado de Chiapas.

VIII. EFECTOS

64. En razón de lo expuesto, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria de la materia, así como en términos de lo dispuesto en este fallo, procede declarar la invalidez del artículo 28 de la Ley de Derechos del Estado de Chiapas.
65. Las declaraciones de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Chiapas.
66. Por otro lado, en lo futuro, el Congreso del Estado deberá de abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad, en términos de lo resuelto en el presente fallo, respecto de las normas que fueron declaradas inválidas.
67. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 28 de la Ley de Derechos del Estado de Chiapas, reformado mediante el Decreto No. 056, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, de conformidad con el apartado VII de esta decisión.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Chiapas y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado VIII de esta determinación.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto de los apartados I, II, III, IV y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas con reserva de criterio, respecto del apartado V, relativo a la legitimación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del párrafo cuarenta y cuatro, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas con salvedades en el párrafo treinta y uno, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 28 de la Ley de Derechos del Estado de Chiapas, reformado mediante el Decreto No. 056, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas y 2) vincular al Congreso del Estado a abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad advertidos en la norma general declarada inválida en este fallo.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas.

El señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de siete de octubre de dos mil veintiuno por desempeñar una comisión oficial.

Dada la ausencia del señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el señor Ministro Franco González Salas asumió la Presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El señor Ministro Presidente en funciones Franco González Salas declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente en funciones y el ponente con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021

MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES

JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

MINISTRO PONENTE

ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA