

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
35/2021
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
SECRETARIO AUXILAR: CÉSAR DE LA ROSA ZUBRÁN**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente a la sesión del día treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

V I S T O S para resolver los autos relativos a la **acción de inconstitucionalidad 35/2021**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contra diversos numerales de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal del año 2021; y

R E S U L T A N D O:

1. **PRIMERO. Presentación de la acción.** Por escrito presentado el dos de febrero de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación,¹ María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante la CNDH) promovió la acción de inconstitucionalidad en contra del artículo undécimo, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal del año 2021 y diversos apartados de la cuota para el cobro de derechos, publicada en el

¹ Cuaderno de la Acción de Inconstitucionalidad 35/2021, fojas 1 a 33.

Periódico Oficial de esa entidad el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, a saber:

Normas impugnadas:	Fecha de publicación:
• ARTÍCULO UNDÉCIMO, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. “ARTÍCULO UNDÉCIMO.- Cuando la información que solicite la ciudadanía, y que deba entregarse de conformidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, esté disponible en medios distintos a los señalados en la Tarifa de Derechos anexa a esta Ley, se cobrará por concepto de derecho, el valor comercial que dicho medio tenga en el lugar en que se emita la información. (...) “TARIFA PARA EL COBRO DE DERECHOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021. I. POR LOS SERVICIOS COMUNES PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO, SE COBRARÁN LAS SIGUIENTES CUOTAS: 1. Por cada certificación, constancia o copia certificada, en documentos: 1.1 De una hoja tamaño ordinario. 123.84 1.2 Por cada hoja o fracción excedente. 16.87 2. Copia fotostática simple en papel tamaño carta u oficio, por cada hoja. 1.04 II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI. (...) XXII. POR LOS SERVICIOS PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO, DERIVADOS DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, SE COBRARÁN LAS SIGUIENTES CUOTAS: 1. Papel impreso tamaño carta: 1.1 Blanco y negro, por cada hoja. 1.26 1.2 A color, por cada hoja. 8.52 2. Papel impreso tamaño oficio: 2.1 Blanco y negro, por cada hoja. 1.99 2.2 A color, por cada hoja. 9.07 3. Disco compacto grabable (CD-R), cada uno. 17.88 4. Disco DVD grabable (DVD+R), cada uno. 31.80	• Ley expedida mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte.

XXIII. POR LOS SERVICIOS PRESTADOS POR EL H. CONGRESO DEL ESTADO, SE COBRARÁN LAS SIGUIENTES CUOTAS:	
1. Por los servicios prestados por Ley de Transparencia:	
1.1 Copia en papel tamaño carta, por cada hoja.	0.58
1.2 Copia en papel tamaño oficio, por cada hoja.	0.72
1.3 Papel impreso tamaño carta:	
a) Blanco y negro, por cada hoja.	1.26
b) A color, por cada hoja.	8.52
1.4 Papel impreso tamaño oficio:	
a) Blanco y negro, por cada hoja.	1.99
b) A color, por cada hoja.	9.07
1.5 Disco compacto grabable (CD-R), cada uno.	21.00
1.6 Disco DVD grabable (DVD+R), cada uno.	43.00
2. Por cada certificación, constancia o copia certificada, en documentos:	
2.1 Expedición de copias certificadas de documentos por cada hoja tamaño carta u oficio.	21.14
(...)	
XXIV. POR LOS SERVICIOS PRESTADOS POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA, SE COBRARÁN LAS SIGUIENTES CUOTAS:	
1. Por los servicios prestados por Ley de Transparencia:	
1.1 Copia fotostática simple en papel tamaño carta u oficio, por cada hoja.	1.50
1.2 Papel impreso tamaño carta:	
a) Blanco y negro, por cada hoja.	1.50
b) A color, por cada hoja.	22.50
1.3 Papel impreso tamaño oficio:	
a) Blanco y negro, por cada hoja.	1.50
b) A color, por cada hoja.	22.50
1.4 Disco compacto grabable (CD-R), cada uno.	18.00
1.5 Disco DVD grabable (DVD+R), cada uno.	18.00
2 (...)	
3. Por los servicios prestados en la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales.	
3.1 (...)	
3.2 Expedición de documento de manera digital en USB hasta 16 GB.	100.00
3.3 Expedición de documento de manera digital en CD/DVD, cada uno.	18.00
3.4 Copias simples e impresiones blanco y negro (oficio o carta).	1.50
3.5 Copia de identificación.	3.00
3.6 Hoja en blanco tamaño carta u oficio.	0.50
4. Por los servicios prestados por el Instituto de Formación y Actualización Judicial.	
4.1 Impresión de Kardex.	38.00
4.2 Copia simple de tamaño carta u oficio	1.50

2. **SEGUNDO. Autoridades demandadas.** Los órganos que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan son el Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua.
3. **TERCERO. Conceptos de invalidez.** Se plantearon los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

Primero

- a) El artículo undécimo, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal del año 2021, transgrede el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, reserva de ley y legalidad tributaria, porque propicia arbitrariedad e incertidumbre para que la autoridad administrativa determine de forma discrecional el monto de la contribución por el servicio prestado.
- b) A juicio de la promovente, el legislador local facultó indebidamente a los sujetos obligados en términos de la normativa de transparencia y acceso a la información, para determinar el monto y la forma en que deberán pagarse los derechos correspondientes, atribución que es propia e indelegable del Poder Legislativo local, en sentido formal y material.
- c) La disposición combatida implica permisión para que cada sujeto obligado determine el precio que habrá de pagarse por la reproducción de la información, sin estar acotada por una ley formal y material, por lo que no existe pauta legislativa que pudiera seguir cada sujeto para establecer la tarifa correspondiente, lo que propicia la actuación arbitraria de los entes públicos en perjuicio de la certeza jurídica de las personas,

pues éstas no conocen de manera cierta la cuota que deberán cubrir en el caso de solicitar información pública.

- d) Afirma que el legislador delegó de manera absoluta la facultad de imponer la contribución y la tarifa o cuota correspondiente, sin haber un parámetro o método para su determinación, lo que resulta inconstitucional y viola el principio de legalidad tributaria, ya que las personas no conocen de manera cierta el monto a pagar en el caso de solicitar información pública.
- e) Se deja al arbitrio del ente público el establecimiento de los elementos esenciales de las contraprestaciones que deban cubrirse por los derechos en materia de reproducción de información pública en detrimento de la seguridad jurídica de los contribuyentes, además de que los derechos por el servicio no se consideran de alta especificidad técnica para que ameriten la delegación referida.
- f) Los artículos 14 y 16 constitucionales reconocen el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, así como su relación con el principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional; por lo que al atender a la naturaleza jurídica de la contribución, sus elementos esenciales (sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa, tarifa o cuota y época de pago) y las especies (aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos e impuestos) enfocando en los derechos, es evidente que la norma reclamada pertenece a esa categoría.

Segundo

- g) Considera inconstitucionales los **apartados I, XXII, XXIII –en sus numerales 1 y 2– y XXIV –en sus numerales 1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6 y 4– de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos** por vulnerar el ejercicio del derecho humano de acceso a la información, así como el principio de gratuidad que rige la materia, contemplado en el artículo 6º, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; esto se debe a que las cuotas o pagos previstos de un derecho por la reproducción de copias simples o medios digitales de documentos, no se justifican mediante bases objetivas con relación al costo de los materiales empleados.
- h) A diferencia de otros servicios prestados por el Estado, respecto al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, impera el principio de gratuidad, por lo que únicamente puede recuperarse el costo derivado de los materiales empleados, el envío o su certificación, aunado a que cualquier cobro debe justificarse por el legislador.
- i) La protección al derecho humano de acceso a la información que reconoce el artículo 6º de la Constitución Federal se rige por los principios y bases contenidos en el propio precepto constitucional dentro de los cuales destaca el principio de gratuidad.
- j) A juicio de la actora, las normas impugnadas, en particular las tarifas o cuotas anexas a la ley, no se encuentran justificadas en razón del costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información; es decir, no se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador para determinar

dichas cuotas, tampoco hay algún razonamiento tendente a acreditar el criterio que sirvió para cuantificar la contribución ni los elementos tomados en cuenta para ello, lo cual es necesario para determinar si las tarifas corresponden al costo de los materiales empleados.

- k) Debe recaer en el legislador local la carga de demostrar que el cobro establecido en la ley impugnada por la entrega de la información en diversos medios atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que el derecho de acceso a la información debe ser gratuito.
- l) Al no existir algún razonamiento que justifique el cobro por la reproducción de información con una base objetiva, evidencia que las cuotas establecidas se determinaron de forma arbitraria sin contemplar el costo real de los materiales empleados en la reproducción de la información en copias simples y medios digitales.
- m) Los preceptos impugnados transgreden el principio de proporcionalidad tributaria, ya que las cuotas son desproporcionadas en atención a que los derechos causados por los servicios de reproducción de documentos no se sujetan al costo erogado por el Estado para su expedición.
- n) Ello es así porque los preceptos controvertidos se encuentran insertos en el título relativo a “derechos” de los respectivos ordenamientos, por lo que debe tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución de ese servicio y la cuota que se establezca debe ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

- o) En cuanto al cobro de las certificaciones, también es desproporcional, pues si bien involucra tanto la reproducción del documento como la certificación del funcionario público autorizado, no puede existir un lucro o ganancia para éste, por lo que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.
- p) Las normas impugnadas tienen impacto desproporcional sobre un sector de la población referente al gremio periodístico, que tiene como función social buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que las normas tienen no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.
- q) Expone el parámetro nacional e internacional en materia del derecho de acceso a la información, para contrastarlo con los preceptos tildados de inconstitucionales.
- r) Finalmente, indica que se soslaya la obligación estatal de garantizar el derecho a la información, porque el Estado no da cumplimiento al texto constitucional y desconoce el derecho a la gratuidad imponiendo barreras legales para la consecución de ese derecho de las personas, como son los cobros decretados en los apartados de la tarifa anexa a la ley.

Cuestionamientos relativos a los efectos. Solicita que, de ser tildada de inconstitucional la normativa impugnada, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas conforme 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.

4. **CUARTO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La promovente estimó que las normas impugnadas son violatorias de los artículos 1, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 8 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
5. **QUINTO. Registro y turno.** Por acuerdo de ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número **35/2021** y, por razón de turno, correspondió a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández la tramitación del procedimiento y formulación del proyecto de resolución respectivo.
6. **SEXTO. Admisión de la demanda.** En proveído de diez de febrero siguiente la ministra instructora admitió la acción de inconstitucionalidad y, entre otras cosas, ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chihuahua para que rindieran sus respectivos informes, así como al Consejero Jurídico del Gobierno Federal y al Fiscal General de la República para los efectos legales conducentes.
7. Además, requirió al Poder Legislativo de Chihuahua el envío de copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas; y al Poder Ejecutivo un ejemplar del Periódico Oficial del Estado donde se hayan publicado las normas controvertidas.

8. **SÉPTIMO. Informe.** Por auto de veintitrés de abril de dos mil veintiuno, se tuvo por rendido el informe del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, por conducto del Director General de Normatividad de la Secretaría General del Gobierno del Estado de Chihuahua, Francisco Javier Corrales Millán, donde argumentó, en síntesis, lo siguiente.

- Reconoció como cierto el acto reclamado consistente en la promulgación de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua, así como la tarifa para el cobro de derechos, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, pero precisó que la inconstitucionalidad de las normas no le es atribuible al Poder Ejecutivo estatal, además de que desde el punto de vista formal, no se contravirtió su promulgación y/o publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, por lo que se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia.
- Destacó que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la Federación, Estados y municipios donde residan, en la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.
- En la demanda no se contravienen los principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, toda vez que respetaron sus bases fundamentales, ya que las cuotas encuentran sustento en el destino que se le dan a los recursos que por esos conceptos se recauden y que benefician directamente a la comunidad.

- Las contraprestaciones reclamadas no son violatorias del principio de proporcionalidad, porque el Estado da el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, al establecer una cuota única para los ciudadanos.
- El procedimiento legislativo fue seguido puntualmente y no existen vicios.
- Respecto al **primer** concepto de invalidez, lo considera infundado porque se respetó la Constitución Federal y la local, así como la Ley de Hacienda del Estado, al proponer las tarifas contempladas en la ley impugnada, ya que se rigen por los principios de fundamentación y motivación, y se presentaron con base en las circunstancias particulares, geográficas y de desarrollo del Estado, lo que se ve reflejado en los montos, tasas y tarifas de los conceptos de derechos.
- En atención al principio de contribución al gasto público, el legislador local buscó satisfacer las necesidades de la colectividad que se beneficia con la prestación de los servicios, aunado a que las normas son legales dada la competencia para imponer cargas económicas por los conceptos a que se refiere la norma.
- Las referidas contribuciones no contravienen los principios establecidos por el artículo 31, fracción IV, constitucional, además de que el cobro no es un impuesto, sino un derecho; es decir, no participan de la naturaleza de las contribuciones y, por ende, de los principios de legalidad tributaria.
- No es requisito que en la exposición de motivos correspondiente se tenga que manifestar las razones de la creación de una

contribución o su aumento, pues basta que el órgano encargado de crearlas actúe dentro del marco legal.

- Las disposiciones impugnadas no atentan contra los principios constitucionales, ya que el cobro de los conceptos solo representa los gastos que implica brindar el servicio en atención a sus condiciones y diversidad de factores.
- No se contraviene el derecho de acceso a la información y seguridad jurídica, pues las normas que se pretenden invalidar solo establecen una cuota o tarifa por el disco grabable, disco compacto, así como copias certificadas emitidas por funcionarios públicos y no por la información que pudiera llegar al particular.
- La actora confunde algunos conceptos y distorsiona la entrega de información por medios electrónicos con los gastos que representa la entrega de la información.
- Los casos donde se contemplan cobros por reproducción en discos compactos y digitalización son válidos y no son violatorios de ningún principio, porque puede existir información en tamaño y formato que requiera de alguna forma particular para ser proporcionada y que no esté contemplada, de manera que la Unidad de Transparencia puede determinar el valor comercial de los medios distintos a los señalados en la Tarifa de Derechos anexa a la Ley, que se cobrará por concepto de derecho para que se emita la información.
- Respecto al segundo concepto de invalidez, lo consideró infundado, porque las normas impugnadas no vulneran el derecho de acceso a la información tutelado por el artículo 6, apartado A, fracción III, constitucional, ya que los argumentos de la actora no

son acordes con la correcta interpretación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- El principio de acceso a la información sólo protege el derecho de las personas cuando instan el procedimiento ante la Unidad de Transparencia correspondiente, de lo contrario, un sinnúmero de solicitudes que no emanen del ejercicio del derecho de acceso a la información se beneficiarían en perjuicio de las arcas del Estado.
- Preciso que las tarifas por los dispositivos o medios de almacenamiento no violan el derecho de acceso a la información, pues la ley de ingresos no señala que el cobro será por la información brindada, sino únicamente se sujeta al cobro que será por el CD grabable, disco compacto y por los servicios burocráticos en las certificaciones, aunado a que el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece los supuestos cuando se podrán generar costos, ya sea por los materiales utilizados, por el envío o por la certificación de dichos documentos.
- El artículo impugnado prevé el cobro de derechos que no están vinculados a los procedimientos de acceso a la información pública, por lo que su análisis no debe hacerse a la luz del principio de gratuidad; aunado a que no se establece una limitación al derecho de acceso a la información, porque el solicitante puede obtener la información que requiera sin costo, además de que para estimar que se trata de cobros injustificados o exceso en el pago de los derechos, es necesaria la existencia de parámetros de valores en dinero o algún otro que sirva de comparación para sostener que los cobros son desproporcionados.

- Los costos que pudieran generarse para la reproducción de la información solicitada no radican en la información en sí misma, pues ésta es gratuita, por lo que no se afectan derechos humanos ni se obstaculiza el acceso a la información, ya que dependerá del medio que el usuario elija para la reproducción lo podría producir el costo por los materiales, aunado a que las cuotas fijadas son montos mínimos para recaudar.
 - En relación con la supuesta desproporcionalidad del cobro de derechos por certificaciones, no existe vulneración al principio de proporcionalidad tributaria, ya que la certificación implica actividades del funcionario público lo que sí tiene un costo, pues se debe considerar los insumos y la mano de obra para prestar el servicio.
9. **OCTAVO.** En auto de veintitrés de abril de dos mil veintiuno, se requirió nuevamente al Poder Legislativo del Estado de Chihuahua para que en el plazo de tres días hábiles rindiera su informe y exhibiera copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado.
10. **Certificación.** El cuatro de mayo de dos mil veintiuno, la Secretaría de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de esta Suprema Corte certificó que el plazo de tres días hábiles concedido al Poder Legislativo estatal para rendir su informe transcurrió del lunes tres al jueves seis de mayo de dos mil veintiuno.
11. En auto de catorce de mayo de dos mil veintiuno, se determinó que transcurrió el plazo otorgado al Poder Legislativo del Estado de Chihuahua para que rindiera su informe y quedaron los autos a la

vista de las partes para que dentro del plazo de cinco días hábiles formularan sus alegatos.

12. En diverso proveído de dos de junio de dos mil veintiuno, se ordenó agregar el oficio y anexos presentados por el Poder Legislativo, a través del Titular de la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos del Congreso del Estado de Chihuahua, donde expuso lo siguiente:

- Preciso que no todos los cobros que la accionante reclamó son relativos al acceso a la información pública; sino que algunos cobros se refieren a la legalización, certificación y expedición de documentos oficiales, que ninguna relación guardan con el acceso a la información pública, por lo que no aplica la Ley Federal de Derechos.
- Si bien es cierto que la Carta Magna contempla la gratuidad en la información pública, no menos cierto es que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública permite a los municipios establecer costos relativos a la certificación, impresión de copias, reproducción de información en dispositivos electrónicos, como lo son USB, discos CR-V o DVD, además de que en algunos municipios los costos de impresión, así como los costos unitarios de los dispositivos electrónicos y discos grabables, son más elevados que en las grandes ciudades, esto atendiendo a las enormes distancias que deben recorrer los proveedores de los municipios o bien, de los proveedores de los establecimientos comerciales en los que el municipio adquiere los consumibles necesarios para la impresión de la información.
- En algunos tramos carreteros para recorrer una distancia mínima se requiere un tiempo considerable, lo que eleva el costo de los insumos, por lo que no es posible establecer un mismo costo de

impresión o reproducción de la información pública en un municipio alejado de las grandes urbes que tiene características especiales.

- Se debe tener cierta flexibilidad en cuanto a los costos por las impresiones de información, así como su reproducción en los dispositivos electrónicos, por lo que los cobros no vulneran el principio de gratuidad ni de seguridad jurídica ni legalidad y proporcionalidad tributaria.
- El hecho de que se establezca una tarifa para la reproducción de información y documentos en fotocopias no implica propiamente un costo para el gobernado, por lo que el artículo impugnado no viola el principio de gratuidad, pues éste se dirige a los procedimientos para la obtención de la información no a los eventuales costos de los soportes en los que ésta se entregue.
- Sin prejuzgar sobre la naturaleza y características de los cobros por concepto de acceso a la información en su modalidad de reproducción, los mismos parten de la premisa de que muchos cobros se ubican como derechos, cuando de la Ley de Ingresos impugnada se advierte que el Congreso del Estado los ubicó en el concepto de productos, por lo que no puede considerarse como una figura jurídica que se encuentre sujeta a los mismos principios de equidad y proporcionalidad a los que sí se sujetan las contribuciones.
- La Corte ha definido que, aunque sea gratuito el acceso a la información, la reproducción de la información genera costos para el Estado y, dado que el legislador local realizó una exposición de motivos, se cumple el requisito de debida motivación; por lo que en el caso corresponde al accionante acreditar que las tarifas

establecidas en las leyes no se ajustan a un parámetro de proporcionalidad constitucional.

13. **NOVENO. Alegatos y cierre de instrucción.** En proveído dictado el dos de junio de dos mil veintiuno, se tuvieron por formulados los alegatos de la accionante y se envió el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

14. **PRIMERO. Competencia.** El Tribunal Pleno es legalmente competente para resolver la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos², 1º de la Ley Reglamentaria³, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁴, en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013⁵, de trece de mayo de dos mil trece, toda

² “**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.

(...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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 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 los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”.

³ “**Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles”.

⁴ “**Artículo 10.** 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; (...).”.

⁵ **Acuerdo General número 5/2013**

Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH) promueve el presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

15. **SEGUNDO. Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, establece que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
16. Como se precisó en el considerando anterior, en la presente acción de inconstitucionalidad se impugnan disposiciones de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal del año 2021, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el **treinta y uno de diciembre de dos mil veinte**.
17. En consecuencia, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el **viernes uno de enero de dos mil veintiuno** y concluyó el **sábado treinta de enero del mismo año**.
18. Al atender a que **el último día del plazo fue inhábil**⁶ y la acción de inconstitucionalidad fue presentada el primer día hábil siguiente, esto

[...]

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.

⁶ El lunes 1 de febrero de 2021 fue inhábil en términos del inciso c) del punto Primero del Acuerdo número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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.

fue el **martes dos de febrero de dos mil veintiuno** ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe estimarse que resulta oportuna.

19. **TERCERO. Legitimación.** Se analiza la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.
20. La demanda fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra en su carácter de Presidenta de la CNDH, lo que acreditó con 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 Sexagésima Cuarta Legislatura del Senado de la República, por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro (folio 35 del expediente).
21. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la CNDH podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes federales o estatales que contraríen el orden constitucional, la cual puede ser legalmente representada por su Presidente, de conformidad con los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁷ y 18 de su Reglamento Interno.⁸

⁷ “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;
(...)

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

⁸ “**Artículo 18.** (Órgano ejecutivo). La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal”.

22. Consecuentemente, si en el presente caso la Presidenta de la CNDH promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal del año 2021, que establece el cobro de derechos de acceso a la información, expedida mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, por considerar que se vulnera el derecho humano de seguridad jurídica, gratuidad y acceso a la información, legalidad y al principio de proporcionalidad tributaria; por tanto, dicha Comisión a través de su presidenta tiene legitimación para impugnarlos.
23. Ahora, este Tribunal Pleno ha discutido en cuanto a la legitimación de la CNDH para promover acciones de inconstitucionalidad contra normas que estima violan los **principios de justicia tributaria** contenidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional.
24. No obstante, 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 dicha Comisión sí está legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como en el caso acontece.⁹

⁹ 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.

25. Máxime que 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.
26. Aunado a ello, se tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es un análisis en abstracto, inclusive previo a la aplicación de las normas correspondientes, por lo que es inconcuso que tratándose de normas respecto de las que se alega invasión competencial de una autoridad legislativa local a una federal en materia contributiva, tales cuestiones son justiciables a través de este medio de defensa, en tanto las normas emitidas por autoridades incompetentes podrían implicar, desde luego, violación al artículo 16 constitucional respecto a los requisitos que las autoridades deben observar en relación con los actos de molestia que generan en particulares, dentro de los que se encuentra la competencia para ejecutarlos, legalidad y seguridad jurídica.¹⁰

¹⁰ Resulta aplicable la tesis P./J. 31/2011, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011). Si bien es cierto que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Suprema, lo que implica que se promueven para preservar de modo directo y único la supremacía constitucional, por lo que sólo los derechos fundamentales previstos por la Constitución pueden servir de parámetro de control en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos de protección de los derechos humanos, también lo es que, al no existir un catálogo de derechos fundamentales tutelados por la Constitución General de la República a los que deban ceñirse dichos organismos al promover acciones de inconstitucionalidad, todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución pueden invocarse como violados, sin que proceda hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esta vía, de modo que los organismos de protección de los derechos humanos también pueden denunciar violaciones al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, con lo que es dable construir un argumento de violación constitucional por incompatibilidad de una norma con un tratado internacional sobre derechos humanos."

Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIV, Agosto de 2011; Pág. 870. P./J. 31/2011.

27. **CUARTO. Causas de improcedencia.** 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.
28. El Poder Ejecutivo estatal planteó la causal de improcedencia referente a la falta de conceptos de invalidez en los que se reclamen vicios propios de los actos de promulgación y de publicación de los Decretos impugnados. Se desestima dicho argumento, toda vez que no constituye una causa de improcedencia en términos del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta aplicable la jurisprudencia de rubro: ***“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.”***¹¹

¹¹ Jurisprudencia P./J. 38/2010 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, abril de 2010, registro: 164865, página: 1419, de rubro y texto siguiente: ***“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.*** Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo

29. Adicionalmente, no era necesario que la accionante atribuyera vicios propios a la promulgación y publicación, ya que lo impugnado fue el resultado del proceso legislativo que culminó con la expedición de las normas generales controvertidas, sobre lo cual la accionante formuló conceptos de invalidez.
30. No existe otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni se advierte de oficio por este Tribunal Pleno, por lo que es conducente precisar las normas impugnadas.
31. **QUINTO. Precisión de normas impugnadas.** Con el objetivo de dar mayor claridad al estudio que se llevará a cabo en el presente asunto, conviene precisar las normas que se controvierten en la presente acción de inconstitucionalidad.

TEMA	PRECEPTOS IMPUGNADOS DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	ARTÍCULO UNDÉCIMO. Cuando la información que solicite la ciudadanía, y que deba entregarse de conformidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, esté disponible en medios distintos a los señalados en la Tarifa de Derechos anexa a esta Ley, se cobrará por concepto de derecho, el valor comercial que dicho medio tenga en el lugar en que se emita la información. (...)
TARIFA PARA EL COBRO DE DERECHOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021	(De la TARIFA PARA EL COBRO DE DERECHOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021 se impugnan los apartados I, XXII, XXIII, en sus numerales 1 y 2, y XXIV, en sus numerales 1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6 y 4). Se establecen las cuotas para el cobro de los derechos que la Hacienda Pública del Estado de Chihuahua percibirá en el ejercicio fiscal 2021, por los servicios públicos que prestan las Dependencias e Instituciones de Gobierno del Estado. Las cifras señaladas se expresarán en pesos y serán en base a cada uno de los rubros que las integran.

Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.”

	I. POR LOS SERVICIOS COMUNES PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO, SE COBRARÁN LAS SIGUIENTES CUOTAS: 1. Por cada certificación, constancia o copia certificada, en documentos: <table><tr><td>1.1 De una hoja tamaño ordinario.</td><td>123.84</td></tr><tr><td>1.2 Por cada hoja o fracción excedente.</td><td>16.87</td></tr></table> 2. Copia fotostática simple en papel tamaño carta u oficio, por cada hoja. <table><tr><td></td><td>1.04</td></tr></table> II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI. (...) XXII. POR LOS SERVICIOS PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO, DERIVADOS DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, SE COBRARÁN LAS SIGUIENTES CUOTAS: 1. Papel impreso tamaño carta <table><tr><td>1.1 Blanco y negro, por cada hoja.</td><td>1.26</td></tr><tr><td>1.2 A color, por cada hoja.</td><td>8.52</td></tr></table> 2. Papel impreso tamaño oficio <table><tr><td>2.1 Blanco y negro, por cada hoja.</td><td>1.99</td></tr><tr><td>2.2 A color, por cada hoja.</td><td>9.07</td></tr></table> 3. Disco compacto grabable (CD-R), cada uno. <table><tr><td></td><td>17.88</td></tr></table> 4. Disco DVD grabable (DVD+R), cada uno. <table><tr><td></td><td>31.80</td></tr></table> XXIII. POR LOS SERVICIOS PRESTADOS POR EL H. CONGRESO DEL ESTADO, SE COBRARÁN LAS SIGUIENTES CUOTAS: 1. Por los servicios prestados por Ley de Transparencia: <table><tr><td>1.1 Copia en papel tamaño carta, por cada hoja.</td><td>0.58</td></tr><tr><td>1.2 Copia en papel tamaño oficio, por cada hoja.</td><td>0.72</td></tr></table> 1.3 Papel impreso tamaño carta: <table><tr><td>a) Blanco y negro, por cada hoja.</td><td>1.26</td></tr><tr><td>b) A color, por cada hoja.</td><td>8.52</td></tr></table> 1.4 Papel impreso tamaño oficio: <table><tr><td>a) Blanco y negro, por cada hoja.</td><td>1.99</td></tr><tr><td>b) A color, por cada hoja.</td><td>9.07</td></tr></table> 1.5 Disco compacto grabable (CD-R), cada uno. <table><tr><td></td><td>21.00</td></tr></table> 1.6 Disco DVD grabable (DVD+R), cada uno. <table><tr><td></td><td>43.00</td></tr></table> 2. Por cada certificación, constancia o copia certificada, en documentos: <table><tr><td>2.1 Expedición de copias certificadas de documentos por cada hoja tamaño carta u oficio.</td><td>21.14</td></tr></table> (...) XXIV. POR LOS SERVICIOS PRESTADOS POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA, SE COBRARÁN LAS SIGUIENTES CUOTAS: 1. Por los servicios prestados por Ley de Transparencia: <table><tr><td>1.1 Copia fotostática simple en papel tamaño carta u oficio, por cada hoja.</td><td>1.50</td></tr></table> 1.2 Papel impreso tamaño carta: <table><tr><td>a) Blanco y negro, por cada hoja.</td><td>1.50</td></tr><tr><td>b) A color, por cada hoja.</td><td>22.50</td></tr></table> 1.3 Papel impreso tamaño oficio: <table><tr><td>a) Blanco y negro, por cada hoja.</td><td>1.50</td></tr><tr><td>b) A color, por cada hoja.</td><td>22.50</td></tr></table> 1.4 Disco compacto grabable (CD-R), cada uno. <table><tr><td></td><td>18.00</td></tr></table> 1.5 Disco DVD grabable (DVD+R), cada uno. <table><tr><td></td><td>18.00</td></tr></table>	1.1 De una hoja tamaño ordinario.	123.84	1.2 Por cada hoja o fracción excedente.	16.87		1.04	1.1 Blanco y negro, por cada hoja.	1.26	1.2 A color, por cada hoja.	8.52	2.1 Blanco y negro, por cada hoja.	1.99	2.2 A color, por cada hoja.	9.07		17.88		31.80	1.1 Copia en papel tamaño carta, por cada hoja.	0.58	1.2 Copia en papel tamaño oficio, por cada hoja.	0.72	a) Blanco y negro, por cada hoja.	1.26	b) A color, por cada hoja.	8.52	a) Blanco y negro, por cada hoja.	1.99	b) A color, por cada hoja.	9.07		21.00		43.00	2.1 Expedición de copias certificadas de documentos por cada hoja tamaño carta u oficio.	21.14	1.1 Copia fotostática simple en papel tamaño carta u oficio, por cada hoja.	1.50	a) Blanco y negro, por cada hoja.	1.50	b) A color, por cada hoja.	22.50	a) Blanco y negro, por cada hoja.	1.50	b) A color, por cada hoja.	22.50		18.00		18.00
1.1 De una hoja tamaño ordinario.	123.84																																																		
1.2 Por cada hoja o fracción excedente.	16.87																																																		
	1.04																																																		
1.1 Blanco y negro, por cada hoja.	1.26																																																		
1.2 A color, por cada hoja.	8.52																																																		
2.1 Blanco y negro, por cada hoja.	1.99																																																		
2.2 A color, por cada hoja.	9.07																																																		
	17.88																																																		
	31.80																																																		
1.1 Copia en papel tamaño carta, por cada hoja.	0.58																																																		
1.2 Copia en papel tamaño oficio, por cada hoja.	0.72																																																		
a) Blanco y negro, por cada hoja.	1.26																																																		
b) A color, por cada hoja.	8.52																																																		
a) Blanco y negro, por cada hoja.	1.99																																																		
b) A color, por cada hoja.	9.07																																																		
	21.00																																																		
	43.00																																																		
2.1 Expedición de copias certificadas de documentos por cada hoja tamaño carta u oficio.	21.14																																																		
1.1 Copia fotostática simple en papel tamaño carta u oficio, por cada hoja.	1.50																																																		
a) Blanco y negro, por cada hoja.	1.50																																																		
b) A color, por cada hoja.	22.50																																																		
a) Blanco y negro, por cada hoja.	1.50																																																		
b) A color, por cada hoja.	22.50																																																		
	18.00																																																		
	18.00																																																		

	2 (...)	
	3. Por los servicios prestados en la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales.	
	3.1 (...)	
	3.2 Expedición de documento de manera digital en USB hasta 16 GB.	100.00
	3.3 Expedición de documento de manera digital en CD/DVD, cada uno.	18.00
	3.4 Copias simples e impresiones blanco y negro (oficio o carta).	1.50
	3.5 Copia de identificación.	3.00
	3.6 Hoja en blanco tamaño carta u oficio.	0.50
	4. Por los servicios prestados por el Instituto de Formación y Actualización Judicial.	
	4.1 Impresión de Kardex	38.00
	4.2 Copia simple de tamaño carta u oficio	1.50

32. Por cuestión de método, se dividirá el estudio para explicar, primero, el marco constitucional y legal aplicable y, posteriormente, se analizará el precepto controvertido y las cuotas correspondientes.
33. **SEXTO. Estudio de fondo.** En los conceptos de invalidez la accionante afirma que las normas controvertidas transgreden lo previsto en los artículos 6, apartado A, fracción III, y 31, fracción IV, constitucionales, así como los diversos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por establecer cobros excesivos y desproporcionales por la reproducción de información pública en los medios ahí contenidos, que no atienden a los costos de los materiales utilizados.
34. Explica que tales disposiciones condicionan el ejercicio del derecho de acceso a la información, siendo que no está previsto en el texto constitucional y tampoco en el legal aplicable, lo que evidentemente genera un obstáculo para que el particular realice una solicitud de información y, por ende, lo desincentiva por la erogación que le causaría.

35. Sostiene que conforme a los artículos 6º constitucional y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por regla general, es gratuito el ejercicio del derecho de acceso a la información y, excepcionalmente, pueden cobrarse los materiales utilizados en la reproducción de la información, el costo de su envío o la certificación de documentos, pero de ninguna manera puede cobrarse la información y tampoco el costo del material cuando es proporcionado por el solicitante.
36. Alega que las normas controvertidas son inconstitucionales por oponerse a los principios de gratuidad y proporcionalidad en las contribuciones, ya que los costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información pública.
37. Dice, además, que las tarifas anexas a la ley impugnada no justifican ni hacen referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador para determinar dichas cuotas, esto es, el precio de las hojas de papel, de la tinta para las impresiones, entre otros, además que en los dictámenes correspondientes tampoco se advierte razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar las cuotas a pagar, ya que no se expuso el criterio que sirvió para cuantificar la contribución ni los elementos tomados en cuenta para ello, lo que resulta necesario para determinar si las tarifas corresponden en relación al costo de los materiales empleados por el Estado para realizar tales cobros.
38. Para dar respuesta a los argumentos antes reseñados, se toma en cuenta que al resolver, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 5/2017, en sesión de veintiocho de noviembre del dos mil diecisiete, 13/2018 y su acumulada 25/2018, en sesión de seis de diciembre del dos mil dieciocho, y 18/2019, 27/2019, 22/2019,

13/2019, 15/2019 y 16/2019, en sesiones de tres, cinco, veintiséis y treinta de septiembre del año en curso, respectivamente, 95/2020 de sesión de veintidós de septiembre de dos mil veinte, 96/2020 de sesión de ocho de octubre de dos mil veinte, 101/2020 de sesión de ocho de octubre de dos mil veinte, este Tribunal Pleno estableció, entre otras cosas, que, tratándose del derecho de acceso a la información, conforme al texto constitucional y legal aplicables, el principio de gratuidad implica que el Estado sólo puede cobrar el costo de los materiales utilizados para su reproducción, envío y/o la certificación de documentos y que esas cuotas deben establecerse o fijarse a partir de una base objetiva y razonable de los insumos utilizados, sin que en algún caso pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

39. En específico, en la acción de inconstitucionalidad 15/2019 antes identificada, este Pleno determinó que los dos aspectos comentados consistentes en la gratuidad de la información y la posibilidad de que se cobren únicamente el costo de los materiales de reproducción, envío, o bien, su certificación, fijados a partir de una base objetiva y razonable se traducen en una obligación para el legislador consistente en motivar esos aspectos al emitir las disposiciones que regulen o establezcan esos costos.
40. Se dijo que la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, tratándose de leyes, implica que al crear una norma que regule o contenga esos costos que se traducen en una cuota o tarifa aplicable, el legislador debe realizar una motivación reforzada en que explique esos costos y la metodología que utilizó para establecer la tarifa o cuota respectivas.

41. Lo anterior porque sólo de esa manera se podría analizar la constitucionalidad de un precepto que contenga dicha cuota o tarifa, es decir, a partir de considerar las razones o motivos que condujeron al legislador a establecer determinado parámetro monetario.
42. Se indicó que, si se toma en cuenta que conforme al texto constitucional la materia que nos ocupa se rige por el principio de gratuidad, y que conforme a la ley general aplicable sólo puede cobrarse el costo de los materiales usados para su reproducción, envío o, en su caso, la certificación de documentos, es claro que el legislador debe cumplir con la carga de motivar de manera reforzada esos aspectos al emitir la disposición legal conducente.
43. Este Alto Tribunal precisó que en caso de incumplir ese deber los órganos judiciales competentes no podrían examinar si la norma efectivamente se ajusta a dicho parámetro de regularidad, esto es, si respeta o no el principio de gratuidad, al ser precisamente una obligación de motivación del órgano legislativo competente.
44. En aquellos precedentes también se determinó que, al tratarse del cobro de derechos, las cuotas aplicables deben ser acordes al costo que implica para el Estado proporcionar el servicio, aunado a 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.
45. Por último, se precisó que conforme al artículo 141 de la Ley General aplicable, la información debe ser entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.

46. Con base en el parámetro ya fijado por este Alto Tribunal, únicamente resta determinar si en la presente acción se esgrimieron razones argumentativas o justificaciones específicas para demostrar que el cobro impugnado obedece a una base objetiva y razonable.

TEMA I. ARTÍCULO UNDÉCIMO, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2021

47. En el primer concepto de invalidez, la demandante aduce que el artículo undécimo, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal del año 2021, establece que cuando la información que solicite la ciudadanía y que deba entregarse de conformidad con la normativa en materia de acceso a la información esté disponible en medios distintos a los señalados en la Tarifa de Derechos contenida en la propia Ley, **se cobrará por concepto de derecho el valor comercial que dicho medio tenga en el lugar en que se emita la información.**
48. La promovente estima que dicho artículo es contrario a los principios de seguridad jurídica, legalidad, reserva de ley y legalidad tributaria, debido a que delegan indebidamente a una autoridad administrativa la determinación de los elementos esenciales de los derechos por servicios en materia de acceso a la información, lo cual propicia arbitrariedad e incertidumbre respecto de las cuotas que las personas deben pagar.
49. Lo anterior porque en artículo referido establece que por la obtención de derechos que no fueron contemplados en otros conceptos, se cobrarán de acuerdo con el valor comercial que el medio tenga en el lugar en que se emita la información, lo que faculta indebidamente a

la autoridad administrativa, la determinación discrecional de los elementos propios de una contribución –como lo es la cuota de derechos– que deberán pagar los contribuyentes usuarios de los servicios relacionados con el acceso a la información, lo cual es una atribución propia e indelegable del Poder Legislativo local, de conformidad con el principio de legalidad tributaria reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General.

50. En ese sentido, concluye que los precios que se cobran por los servicios que prestan en el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como los que no fueron contemplados en otros conceptos, tienen el carácter de “derechos por servicios”, por lo que participan de la naturaleza de las contribuciones y deben cumplir con los principios de justicia tributaria, particularmente con el principio de legalidad tributaria a efecto de garantizar la seguridad jurídica de las personas en su carácter de contribuyentes.
51. Este Tribunal Pleno estima que el concepto de invalidez es esencialmente **fundado** por las razones que se exponen a continuación.
52. En primer lugar, deben destacarse algunas precisiones que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado en torno a los alcances del principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General.
53. A este respecto, este Tribunal Pleno, al interpretar los alcances del principio de legalidad tributaria, ha determinado que dicho principio consiste en que los elementos esenciales de los tributos –tales como el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa y época de pago– estén establecidos mediante un acto formal y materialmente legislativo, es

decir, que provenga del órgano que tiene atribuida la función de crear leyes y en que dichos elementos esenciales estén determinados en la ley a efecto de proporcionar seguridad jurídica al contribuyente en el momento en que cumpla con sus obligaciones tributarias y evitar cualquier arbitrariedad por parte de las autoridades hacendarias en la determinación y cobro respectivos.

54. Dicho criterio ha sido sustentado en las tesis de jurisprudencia de rubro y texto siguientes.

IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el período que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben

considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles.¹²

IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY. Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos ‘contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes’, no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, que esté establecido por ley; sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida.¹³

55. Asimismo, este Tribunal Pleno ha determinado que la garantía de seguridad jurídica que se tutela mediante el principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, tiene la finalidad de generar certidumbre al gobernado sobre qué hecho, acto o circunstancia se encuentra gravado, cuál será la base del tributo, qué tasa o tarifa debe aplicarse, cuándo se realizará el pago respectivo a efecto de que conozca con certeza qué cargos tributarios le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra.
56. Adicionalmente, este Tribunal Constitucional ha considerado que la reserva de ley que rige en la materia tributaria de nuestro orden jurídico es de carácter relativa en tanto que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, pues es suficiente que en el acto normativo primario se contenga los aspectos esenciales de la

¹² Jurisprudencia sin número del Tribunal Pleno de la Séptima Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 91-96, Primera Parte, registro: 232797, página: 173.

¹³ Jurisprudencia sin número del Tribunal Pleno de la Séptima Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 91-96, Primera Parte, registro: 232796, página: 172.

contribución, permitiendo parte de su regulación a otras fuentes jurídicas distintas a la ley, siempre y cuando la complementación que se realice en tales remisiones se haga de manera subordinada y dependiente de la ley por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.

57. Dicho entendimiento permite que en la ley se encomiende a la autoridad fiscal o a alguna otra de carácter administrativo, la fijación de uno o más componentes de alguna contribución, pero con la limitante de que en la propia ley se establezcan los lineamientos y principios que delimiten el margen de actuación de la autoridad exactora con la finalidad de proporcionar certeza jurídica al gobernado, respecto de la determinación y cumplimiento de la obligación tributaria de que se trate.
58. Dichas consideraciones están sustentadas en la tesis y jurisprudencia emitidas por esta Suprema Corte, que dicen.

LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. Este alto tribunal ha sustentado el criterio de que el principio de legalidad se encuentra claramente establecido en el artículo 31 constitucional, al expresar en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Conforme con dicho principio, es necesaria una ley formal para el establecimiento de los tributos, lo que satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, así como que el contribuyente pueda conocer con suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales, de manera que no quede margen a la arbitrariedad. Para determinar el alcance o profundidad del principio de legalidad, es útil acudir al de la reserva de ley, que guarda estrecha semejanza y mantiene una estrecha vinculación con aquél. Pues bien, la doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa. La primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal; en nuestro caso, a la ley emitida por el Congreso, ya federal, ya local. En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes. La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengán a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que

dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa. En este supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. En suma, la clasificación de la reserva de ley en absoluta y relativa se formula con base en el alcance o extensión que sobre cada materia se atribuye a cada especie de reserva. Si en la reserva absoluta la regulación no puede hacerse a través de normas secundarias, sino sólo mediante las que tengan rango de ley, la relativa no precisa siempre de normas primarias. Basta un acto normativo primario que contenga la disciplina general o de principio, para que puedan regularse los aspectos esenciales de la materia respectiva. Precitado lo anterior, este alto tribunal considera que en materia tributaria la reserva es de carácter relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente sólo un acto normativo primario que contenga la normativa esencial de la referida materia, puesto que de ese modo la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto en la norma primaria; y, por otro lado, en casos excepcionales, y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente de la ley, y además constituyan un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.¹⁴

LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CÁLCULO DE ALGÚN ELEMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES CORRESPONDA REALIZARLO A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CONLLEVA, NECESARIAMENTE, UNA TRANSGRESIÓN A ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL. Conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de legalidad tributaria garantizado en el artículo 31, fracción IV, constitucional, implica el que mediante un acto formal y materialmente legislativo se establezcan todos los elementos que sirven de base para realizar el cálculo de una contribución, fijándolos con la precisión necesaria que, por un lado, impida el comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades que directa o indirectamente participen en su recaudación y que, por otro, genere certidumbre al gobernado sobre qué hecho o circunstancia se encuentra gravado; cómo se calculará la base del tributo; qué tasa o tarifa debe aplicarse; cómo, cuándo y dónde se realizará el entero respectivo y, en fin, todo aquello que le permita conocer qué cargas tributarias le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra o pretenda ubicarse. En ese tenor, la circunstancia de que la determinación o cálculo preciso de alguno de los elementos que

¹⁴ Tesis aislada P. CXLVIII/97 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Noviembre de 1997, registro: 197375, página: 78.

repercuten en el monto al que ascenderá una contribución corresponda realizarlo a una autoridad administrativa, no conlleva, por sí misma, una trasgresión al principio constitucional de referencia, pues para cumplir con éste, en tal hipótesis, bastará que en las disposiciones formal y materialmente legislativas aplicables se prevea el procedimiento o mecanismo que aquélla debe seguir, con tal precisión que atendiendo al fenómeno que se pretende cuantificar, se impida su actuación arbitraria y se genere certidumbre al gobernado sobre los factores que inciden en sus cargas tributarias.¹⁵

59. En ese sentido, el principio de reserva legal en materia tributaria se cumple cuando la ley contenga la regulación en detalle de los elementos de la contribución, para lo cual basta que fije los métodos, las reglas generales y los parámetros dentro de los cuales puede actuar la autoridad exactora, por lo que no cualquier remisión a la autoridad administrativa para la determinación de un sistema o mecanismo necesario para la cuantificación del tributo debe entenderse contrario a los principios de legalidad y reserva de ley, pues desde el punto de vista constitucional es aceptable que se le permita intervenir en el señalamiento de directrices o principios para fijar la base del impuesto, cuando se trata de materias técnicas o de indicadores económicos o financieros cuya expresión aritmética no pueda incorporarse al texto legal porque dependa de diversas variables y circunstancias propias del momento y lugar en que se realiza el hecho imponible o generador de la obligación fiscal.
60. Es ilustrativa la siguiente jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes.

LEGALIDAD TRIBUTARIA. SU ALCANCE CUANDO EL LEGISLADOR FACULTA A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA ESTABLECER EL VALOR DE UN FACTOR DE ACTUALIZACIÓN QUE INCIDE EN EL MONTO DE LA BASE GRAVABLE O EN LA CUANTÍA DE UNA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA ACCESORIA. Para verificar el

¹⁵ Jurisprudencia 2a./J. 111/2000 de la Segunda Sala de la Novena Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Diciembre de 2000, registro: 190643, página: 392.

apego al principio de legalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los actos formal y materialmente legislativos en los que se faculta a una autoridad administrativa para establecer el valor de un factor que incide en el monto de la base gravable o tiene algún efecto sobre una obligación tributaria accesoria, pero constituye un parámetro que debe tomarse en cuenta por todos los contribuyentes que se ubiquen en el supuesto normativo, resulta relevante distinguir si la actividad encomendada a quien la aplica, se limita a recabar un dato que deriva del mercado, o bien constituye un valor que por la naturaleza del fenómeno a cuantificar implica, necesariamente, que un órgano técnico con base en los datos observados a lo largo del tiempo, y del análisis comparativo que realice de éstos, obtenga el valor que trasciende al monto de la respectiva obligación tributaria. En el primer supuesto, si la ley únicamente dispone que ese valor o precio debe tomarse en cuenta para efectos tributarios, sin precisar el mecanismo que seguirá para conocerlo, ello no implica dejar al arbitrio de la autoridad la fijación del monto correspondiente, pues al señalar que debe considerarse el valor que las fuerzas del mercado fijan en un momento específico a un determinado bien o a un indicador económico, la actividad técnica de la autoridad administrativa se limita a capturarlo de la realidad económica, lo que no significa comparar datos observados en diversos momentos, sino simplemente acudir a lo que en un momento dado revela el mercado, por lo que no queda al arbitrio de órganos ajenos al Poder Legislativo la determinación de los elementos que trascienden al monto de las cargas tributarias de los gobernados, pues será la realidad económica que se ordena valorar y no la voluntad de las autoridades administrativas la que determine la afectación patrimonial que una contribución o una obligación tributaria accesoria representa para los gobernados, sin desconocer que el órgano técnico competente puede incurrir en una aplicación incorrecta de la ley por una apreciación equivocada de esa realidad. En cambio, en el segundo supuesto, como sucede por ejemplo con el valor del Índice Nacional de Precios al Consumidor, sí es necesario que el legislador prevea qué procedimiento debe seguir el órgano técnico para obtener dicho valor, pues éste deriva de comparar el movimiento de los precios a lo largo del tiempo y para obtenerlo no basta con levantar datos del mercado relativos a un mismo momento, sino que se comparen diversos valores (precios del mes base y del mes al que se refiere el Índice), y es la necesidad de acotar el arbitrio para realizar tal comparación, en aras de respetar el principio de legalidad tributaria, lo que torna indispensable prever en un acto formal y materialmente legislativo el procedimiento al cual debe sujetarse el órgano técnico que lleve a cabo la cuantificación y comparación de los valores observados en diversos momentos, de manera que se impida su actuación arbitraria y, además, se genere certidumbre a los gobernados sobre los factores que inciden en la cuantía de sus cargas tributarias.¹⁶

61. Asimismo, este Tribunal Pleno ha matizado los criterios referidos en el sentido de que, si bien existe un cierto grado de tolerancia a favor

¹⁶ Jurisprudencia 2a./J. 155/2006 de la Segunda Sala de la Novena Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Noviembre de 2006, registro: 173912, página: 196.

del legislador al permitir que sus leyes contengan conceptos jurídicos indeterminados derivados de los límites inherentes al lenguaje y autorizando a que las autoridades administrativas, excepcionalmente, complementen la definición de alguno de los componentes del tributo, lo cierto es que dicha posibilidad no debe dar lugar a que el legislador prevea fórmulas legislativas que representen la indefinición casi absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, toda vez que ello tiende a generar que se deje abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas, y no el legislador, las que generen la configuración de los tributos, lo cual puede generar el deber de pagar contribuciones imprevisibles y a título particular en perjuicio del contribuyente, por la falta de certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público.

62. Lo anterior está sustentado en la jurisprudencia y tesis aislada, de rubro y texto siguientes.

LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO. El principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que sea el legislador, y no las autoridades administrativas, quien establezca los elementos constitutivos de las contribuciones, con un grado de claridad y concreción razonable, a fin de que los gobernados tengan certeza sobre la forma en que deben atender sus obligaciones tributarias, máxime que su cumplimiento defectuoso tiende a generar actos de molestia y, en su caso, a la emisión de sanciones que afectan su esfera jurídica. Por ende, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de la definición de alguno de los componentes del tributo, ha declarado violatorios del principio de legalidad tributaria aquellos conceptos confusos o indeterminables para definir los elementos de los impuestos; de ahí que el legislador no pueda prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, ya que con ellos se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos y que se produzca el deber de pagar impuestos imprevisibles, o bien que se origine el cobro de impuestos a título particular o que el

contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público.¹⁷

LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL NO TUTELA QUE LA DEBIDA DEFINICIÓN DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE UN TRIBUTO SE HAGA BAJO UN ENTORNO PROPORCIONAL Y EQUITATIVO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que los tributos se prevean en la ley y, de manera específica, sus elementos esenciales, para evitar que quede a la arbitrariedad de las autoridades exactoras la fijación del gravamen, el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, y para que el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano quien los precise. Asimismo, al atender a la interacción de dicho principio tributario con la garantía de seguridad jurídica, en su vertiente de certeza manifestada en un suficiente desarrollo normativo, ha sostenido que el legislador no debe prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición de un concepto relevante para el cálculo del tributo, ya que con ello se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas quienes generen la configuración de los tributos, o bien, que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público. Sin embargo, este Alto Tribunal no ha sostenido que en cumplimiento al principio de legalidad tributaria, el legislador esté obligado, adicionalmente, a tutelar los diversos principios de proporcionalidad y equidad, como si aquél fuera una meta-garantía constitucional que se infringiría siempre que se faltara a la proporcionalidad o a la equidad aunque, desde luego, el legislador debe velar por que no se violen los principios mencionados en último término, sin que ello derive del principio de legalidad tributaria.¹⁸

63. Precisado lo anterior, es pertinente traer a colación el contenido normativo de la disposición cuestionada, que establece lo siguiente.

Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal de 2021

“ARTÍCULO UNDÉCIMO. Cuando la información que solicite la ciudadanía, y que deba entregarse de conformidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, esté disponible en medios distintos a los señalados en la Tarifa de Derechos anexa a esta Ley, se cobrará por concepto de derecho, el

¹⁷ Jurisprudencia P./J. 106/2006 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Octubre de 2006, registro: 174070, página: 5.

¹⁸ Tesis aislada P. LXXVI/2010 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, registro: 163097, página: 56.

valor comercial que dicho medio tenga en el lugar en que se emita la información. (...)

[Lo subrayado es propio].

64. Cabe destacar que los derechos previstos en el artículo impugnado participan de la naturaleza de las contribuciones en términos del artículo 38, fracción III¹⁹, del Código Fiscal del Estado de Chihuahua vigente, el cual dispone que los derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, aunado a que también deben considerarse como tales las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.
65. No es obstáculo el argumento formulado por el Poder Ejecutivo local en su informe, consistente en que la norma combatida no participa de los principios de legalidad tributaria, porque las Unidades de Transparencia por medio de sus Comités de Transparencia son las que determinarán el valor de la información con las particularidades requeridas.
66. Lo anterior porque, respecto al Artículo Undécimo impugnado, tratándose del derecho de acceso a la información, conforme al texto constitucional y legal aplicables, el principio de gratuidad implica que el Estado sólo puede cobrar el costo de los materiales utilizados para

¹⁹ “**Artículo 38.** Para efectos de las disposiciones fiscales, son contribuciones los impuestos, las contribuciones especiales, y los derechos, las que se definen como:
(...)”

III. Derechos: Son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en las Leyes Fiscales respectivas. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.
(...)”

su reproducción, envío y/o la certificación de documentos y esas cuotas deben establecerse o fijarse a partir de una base objetiva y razonable de los insumos utilizados, sin que en algún caso pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

67. Ahora, se estima que asiste la razón a la demandante en cuanto a que la disposición impugnada es contraria al principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, en tanto que indebidamente se delega a las autoridades administrativas la facultad de determinar el precio que deben pagar los contribuyentes por conceptos no especificados en la propia ley de ingresos relacionados con los servicios derivados del derecho de acceso a la información, siendo que dicho elemento esencial debe, en principio, estar claramente precisado por el Congreso local en las leyes correspondientes.
68. En efecto, la disposición cuestionada establece la posibilidad de que la autoridad (sin precisar cuál) genere la configuración de un elemento esencial (la cuota) de los derechos cuando la información que solicite la ciudadanía, y que deba entregarse de conformidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, esté disponible en medios distintos a los señalados en la Tarifa de Derechos anexa a la ley con base en el valor comercial que tenga el medio en el lugar en que se emita la información.
69. En ese sentido, es evidente que dejar al arbitrio de la autoridad administrativa la fijación de la cuota que los contribuyentes deben pagar por los materiales empleados en la reproducción de la información que solicite la ciudadanía y que esté disponible en medios distintos a los señalados en la Tarifa de Derechos anexa a la ley,

conlleva violación al derecho fundamental de legalidad tributaria y seguridad jurídica, en tanto que no tienen la certeza en el pago que deben realizar, al solicitar la reproducción de información en modalidades o materiales no especificados por el legislador y sujetas al arbitrio de la autoridad administrativa bajo ciertos supuestos.

70. Lo anterior porque este Tribunal Pleno considera que los parámetros establecidos en la disposición cuestionada para la determinación de la cuota de los derechos cuestionados constituyen una indefinición que deja un abierto margen de arbitrariedad de las autoridades para la configuración de los derechos que los contribuyentes deben pagar por los servicios en materia de acceso a la información.
71. En efecto, el valor comercial, si bien puede considerarse directriz con las que, de alguna manera, pretenden que la autoridad administrativa determine el pago de los derechos correspondientes por la prestación de servicios relacionados con el acceso a la información, lo cierto es que, a juicio de este Tribunal Pleno, resulta insuficiente para lograr un cobro claro y objetivo por el que los contribuyentes deban cumplir con su obligación tributaria.
72. Lo anterior, dado que se permite a la autoridad administrativa determine de forma discrecional el monto de una contribución por un servicio a cargo de los sujetos obligados en términos de la normativa en materia de transparencia y acceso a la información pública del Estado, lo que se estima transgrede los derechos y principios ya precisados.
73. Consecuentemente, la porción impugnada no precisa cuáles serán los parámetros que la autoridad correspondiente debe de tomar en cuenta para fijar el monto del derecho, tampoco indica mayores

directrices para establecer si el valor comercial debe atender a los materiales sobre los cuales se reproducirá la información solicitada o también a servicios adicionales, lo cual otorga a la autoridad administrativa un amplio margen de discrecionalidad para configurar el pago de los derechos.

74. De esa forma, será una autoridad administrativa, y no el legislador, el órgano que caso tras caso vaya completando y configurando a su arbitrio el vacío legislativo representado por la indefinición de los precios por los derechos no conceptualizados o enlistados en la ley de ingresos impugnada, relativizando con ello el principio de reserva de ley que rige en la materia, pues basta con que la autoridad administrativa determine la tarifa que a su arbitrio estime adecuada para el pago del derecho no conceptualizado o enlistado en la ley de ingresos, sin que medie control, directriz o condicionante alguna por parte del legislador local.
75. De ahí que exista en la disposición reclamada una indefinición relevante desde el punto de vista del principio de legalidad tributaria por lo que hace al precio de los derechos por conceptos no especificados por servicios relacionados con el acceso a la información.
76. Lo anterior no significa que al Congreso local le esté prohibido facultar de manera excepcional a la autoridad administrativa la complementación de alguno de los componentes de la contribución, pues, conforme a la doctrina constitucional de este Tribunal Pleno, en nuestro orden jurídico existe dicha posibilidad por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria, siempre y cuando se establezcan en la ley los lineamientos y principios que delimiten el margen de actuación de la autoridad exactora, sin que en

el caso concreto se aprecie que se haya facultado a la autoridad administrativa complementar los componentes de la contribución sobre alguna base objetiva y razonable, ya que la norma impugnada al establecer que corresponde a la autoridad administrativa establecer la tarifa que se cobrará por concepto de derecho (en términos del valor comercial que el medio tenga en el lugar en que se emita la información) le otorga un mayor grado de discrecionalidad decisoria para fijar la contribución, lo que se traduce en incertidumbre para los sujetos obligados.

77. Consecuentemente, se declara la **invalidez** del primer párrafo del artículo undécimo de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal del año 2021.

TEMA II. NORMAS QUE ESTABLECEN CUOTAS POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES Y CERTIFICADAS, EXPEDICIÓN DE DOCUMENTO DE MANERA DIGITAL, CD/DVD E IMPRESIONES

78. En el primer concepto de invalidez, la accionante afirma que las normas controvertidas establecen cobros injustificados y desproporcionados por la reproducción de información pública en los medios ahí contenidos que no atienden a los costos de los materiales utilizados.
79. Sostiene que, conforme a los artículos 6 constitucional y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por regla general, el ejercicio del derecho de acceso a la información debe ser gratuito, pudiendo, excepcionalmente, cobrarse los materiales utilizados en la reproducción de la información, el costo de su envío o la certificación de documentos, pero de ninguna manera puede

cobrarse la información, ni el costo del material cuando es proporcionado por el solicitante, por lo que si no existe razonamiento que justifique el cobro de reproducción de información con una base objetiva, sólo puede significar que la cuota se determinó arbitrariamente sin contemplar el costo real de los materiales utilizados.

80. Para el estudio de tales argumentos, resulta conveniente precisar que en el apartado I, numerales 1 (con sus respectivos subnumerales) y 2; apartado XXIII, numeral 2 y subnumeral 2.1; y apartado XXIV, numerales 3 y 4 (con sus respectivos subnumerales) de la tarifa para el cobro de derechos para el ejercicio fiscal 2021, se establecen diversas cuotas por la expedición de copias simples, copias certificadas, impresiones, así como la reproducción de información en medios magnéticos o electrónicos que no se relacionan directamente con el derecho de acceso a la información pública. De ahí que, por cuestión metodológica, tales supuestos se analizarán en apartados distintos.

II.1 CERTIFICACIONES, EXPEDICIÓN DE COPIAS, IMPRESIONES DE DOCUMENTOS QUE NO SE RELACIONAN CON EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

81. En suplencia de la queja, este Tribunal Pleno estima que los preceptos impugnados que no se relacionan con el derecho de acceso a la información deben ser analizados a la luz del principio de justicia tributaria y no del principio de gratuidad, como lo propuso la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
82. 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 encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.

83. Dicho criterio está reflejado en las jurisprudencias de rubros: *“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.”*²⁰ y *“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.”*²¹
84. Asimismo, en cuanto al tópico concretamente cuestionado, las Salas de este Alto Tribunal, al analizar normas similares a las aquí cuestionadas, 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 momento en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.
85. 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

²⁰ P./J. 2/98. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, Enero de 1998, página 41, número de registro 196934.

²¹ P./J.3/98. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, Enero de 1998, página 54, número de registro 196933.

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.

86. Al respecto, las Salas establecieron que 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, concluyendo 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.
87. A partir de lo anterior, se estableció que el servicio que presta el Estado en ese supuesto se traduce en la expedición de las copias que se soliciten y el correspondiente cotejo con el original que certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.
88. Precisaron que, a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos, actas, datos y anotaciones.
89. Tales precedentes dieron origen a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2011 de la Primera Sala de este Alto Tribunal, 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 EQUITAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006)”²², así como la tesis 2a. XXXIII/2010, de la Segunda Sala que dice: “DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.”²³

²² Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2077, que establece: *Tratándose de los derechos por servicios, los principios tributarios de proporcionalidad y equidad se cumplen cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio. Lo anterior es así, porque el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme; de ahí que la cuota debe atender al tipo de servicio prestado y a su costo, es decir, debe existir una correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota. En ese sentido, se concluye que el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente hasta el 31 de diciembre de 2006, al disponer que tratándose de la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio se pagarán once pesos moneda nacional, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, pues si se toma en cuenta, por un lado, que la solicitud de copias certificadas implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas y, por el otro, que dicho servicio es un acto instantáneo ya que se agota en el mismo acto en que se efectúa, sin prolongarse en el tiempo, resulta evidente que el precio cobrado al gobernado es incongruente con el costo que tiene para el Estado la prestación del referido servicio; máxime que la correspondencia entre éste y la cuota no debe entenderse como en derecho privado, en tanto que la finalidad de la expedición de copias certificadas no debe implicar la obtención de lucro alguno.”*

²³ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Junio de 2010, página 274, cuyo texto señala: *La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los derechos por la prestación de servicios por parte del Estado son constitucionales, siempre y cuando exista una relación razonable entre el costo del servicio y la cantidad que por éste se cobra al gobernado. En ese sentido, tratándose de copias certificadas, si el servicio prestado por el Estado consiste en la expedición de las solicitadas por los particulares y el cotejo relativo con su original, por virtud del cual el funcionario público certifica que aquéllas corresponden con su original que consta en los archivos respectivos, es evidente que dicho servicio no resulta razonablemente congruente con el costo que para el Estado tiene su realización, esto es por la expedición de copias y certificación de cada una de éstas; lo anterior, en razón de que en el mercado comercial el valor de una fotocopia fluctúa entre \$0.50 y \$2.00 aproximadamente, conforme a las condiciones de oferta y demanda en cada contexto; de ahí que la correspondencia entre el servicio y la cuota no puede entenderse como en derecho privado y, por tanto, no debe perseguirse lucro alguno con su expedición. En consecuencia, el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, que prevé la cuota de \$13.69 (sin ajuste) y \$14.00 (con ajuste) por la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no existir equivalencia razonable entre el costo del servicio y la cantidad que cubrirá el contribuyente.*

90. A partir de tales premisas se analizarán las porciones identificadas en los apartados I, numerales 1.1 y 1.2, y XXIII, numeral 2.1, de la “Tarifa para el cobro de derechos”, anexa a la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2021, que no se relacionan directamente con el derecho de acceso a la información pública.
91. Como se ve, las normas impugnadas establecen el cobro de derechos por certificación, constancia o copia certificada de documentos en tamaño carta u oficio.
92. Por lo que hace a la expedición de copias de documentos existentes en los archivos públicos, las normas cuestionadas establecen el cobro en las siguientes cantidades:

“I. POR LOS SERVICIOS COMUNES PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO, SE COBRARÁN LAS SIGUIENTES CUOTAS:

1. Por cada certificación, constancia o copia certificada, en documentos:
- | | |
|---|--------|
| 1.1 De una hoja tamaño ordinario. | 123.84 |
| 1.2 Por cada hoja o fracción excedente. | 16.87 |

XXIII. POR LOS SERVICIOS PRESTADOS POR EL H. CONGRESO DEL ESTADO, SE COBRARÁN LAS SIGUIENTES CUOTAS:

2. Por cada certificación, constancia o copia certificada, en documentos:
- | | |
|--|--------|
| 2.1 Expedición de copias certificadas de documentos por cada hoja tamaño carta u oficio. | 21.14” |
|--|--------|

93. A consideración de este Tribunal Pleno, las cuotas previstas en las normas impugnadas resultan desproporcionales, como lo alega la accionante, 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.
94. Es cierto que en el supuesto relativo a las certificaciones 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 funcionario público autorizado y la búsqueda de datos; 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.

95. Al respecto, ni de las Leyes ni de los procedimientos o antecedentes legislativos se advierte que las cuotas establecidas tengan una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos, por lo que son inconstitucionales por violar los principios de equidad y proporcionalidad tributarias. Por tanto, deben invalidarse las porciones normativas analizadas.
96. Consideraciones generales a las aquí expresadas fueron desarrolladas en la diversa acción de inconstitucionalidad 105/2020²⁴.
97. Por otra parte, respecto a los apartados I, numeral 2, y XXIV, numerales del 3.2 al 3.6 y 4, de la “Tarifa para el cobro de derechos”, anexa a la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2021, expedida mediante el Decreto N° LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, la Ministra ponente propuso al Tribunal Pleno declarar la **invalidez** de los preceptos indicados. Lo anterior, atendiendo esencialmente, a lo siguiente:

a) En la consulta sometida a la consideración del Pleno, las normas mencionadas se analizaron a la luz de los principios de justicia tributaria de proporcionalidad y equidad, donde se consideró que resultaban desproporcionales al no guardar una

²⁴ Resuelta en sesión de ocho de diciembre de dos mil veinte, por unanimidad de votos.

relación objetiva y razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio de lo cual derivaba su invalidez.

b) De manera que, en relación con las normas que no se encontraba vinculadas con el derecho de acceso a la información, se propuso declarar la invalidez de artículos que establecían cobros desproporcionados e injustificados por la reproducción de documentos solicitados en fotocopias, impresiones, así como la entregada en medios magnéticos, ya que no se establecía en la ley los elementos para fijar los montos a cobrar por determinados derechos.

98. Ahora bien, **dado el resultado obtenido en la sesión de treinta de septiembre de dos mil veintiuno**, se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de declarar la invalidez de las normas indicadas, mientras que la señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra, al considerar, en esencia, que los montos establecidos por copias simples entre \$1.04 y \$1.50; hojas en blanco por \$0.50, copia de identificación por \$3.00; impresión de *kardex* por \$38, así como por la expedición de documentos de manera digital en USB por \$100.00 y CD o DVD por \$18.00, no constituían cobros exorbitantes o **desproporcionales**, pues reflejaban un monto razonable en el que podría incurrir el Estado para la prestación de esos servicios.
99. De manera que, **al no alcanzar una mayoría calificada de cuando menos ocho votos**, se desestima el planteamiento consistente en

declarar la invalidez de los apartados indicados de la “Tarifa para el cobro de derechos”, anexa a la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2021, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

100. Consecuentemente, por lo que hace a las normas analizadas en este apartado, se declara la **invalidez** de los apartados I, numerales 1.1 y 1.2, y XXIII, numeral 2.1, de la “Tarifa para el cobro de derechos”, anexa a la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2021, expedida mediante el Decreto N° LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte; y **se desestima** el planteamiento de inconstitucionalidad respecto de los apartados I, numeral 2, y XXIV, numerales del 3.2 al 3.6 y 4, de la “Tarifa para el cobro de derechos” indicada.

II.2 NORMAS QUE PREVEN CUOTAS RELACIONADAS CON EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

101. Las restantes normas impugnadas contenidas en el documento denominado “*TARIFA PARA EL COBRO DE DERECHOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021*” sí se refieren expresamente a servicios derivados de transparencia (acceso a la información).
102. En su segundo concepto de invalidez, la accionante afirma que las normas que en este apartado controvierte violan los artículos 6, apartado A, fracción III, 14, 16 y 31, fracción IV, constitucionales, así como los diversos 13 de la Convención Americana sobre Derechos

Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues establecen derechos por expedición y/o reproducción de información pública en copia simple, discos compactos (CD y DVD) y por la expedición de documentos de manera digital, que no atienden a los costos de los materiales utilizados.

103. Argumenta que las disposiciones impugnadas que establecen el pago excesivo por la reproducción de documentos solicitados en fotocopias, impresiones, así como la entregada en medios magnéticos, transgreden el principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública y vulneración al derecho de seguridad jurídica, así como a los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria.
104. Respecto a la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, el Tribunal Pleno en distintos precedentes ha determinado que los únicos cobros que podrían efectuarse son para recuperar los costos de reproducción, envío y certificación de la información.
105. Este principio de gratuidad quedó también plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,²⁵ en donde se estableció que sólo puede requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada. Asimismo, su artículo 141²⁶ estableció que, en caso de existir costos

²⁵ **Artículo 17.** El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada. En ningún caso los Ajustes Razonables que se realicen para el acceso de la información de solicitantes con discapacidad, será con costo a los mismos.”

²⁶ **“Artículo 141.** En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

- I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;
- II. El costo de envío, en su caso, y
- III. El pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se

para obtener la información, éstos no podrán ser superiores al costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, al costo de envío y al pago de la certificación de los documentos, cuando proceda, y que la información será entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.

106. Es decir, tanto la Constitución Federal como la Ley General relativa son claras al establecer la gratuidad del acceso a la información, constituyendo así una obligación categórica de todas las autoridades el garantizar dicha gratuidad.
107. De este modo, las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo dado la forma de reproducción y entrega solicitados, deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.
108. Así, recae en el legislador la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de información en determinado medio atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información, es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.

deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante.”

109. Este Tribunal Constitucional en los precedentes indicados en párrafos que anteceden, ha invalidado reiteradamente normas como las que se analizan en este apartado y en dichos precedentes se han definido los alcances del derecho a la información, específicamente, en relación con el principio de gratuidad, se ha determinado que de la interpretación de la fracción III del apartado A del artículo 6o. de la Constitución Federal²⁷, en relación con el numeral 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se desprende la obligación categórica que tiene el Estado Mexicano de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto lleve a cabo el sujeto obligado y para ello sostuvo, en lo conducente, lo siguiente:

- El **derecho de acceso a la información** garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto 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 otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).
- A través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, a los artículos 6o. y 73 de la Constitución Federal, **el Constituyente buscó definir los alcances y directrices de los principios que rigen en la materia, como el de gratuidad y máxima publicidad.** Así, el cuatro de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario

²⁷ Constitución Federal.

“Artículo 6º. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. [...]

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: [...]

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. [...]”

Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la que el Constituyente plasmó diversos principios que rigen el derecho que tutela, entre los que destaca el de gratuidad en el acceso a la información pública.

- El principio de gratuidad es fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues tiene como finalidad que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información, así, se precisó que **sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas, conforme a la normatividad aplicable.** El principio de gratuidad quedó plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- El texto constitucional es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública es categórica, **sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto tenga que llevar a cabo el sujeto obligado**, lo cual resultaría en una contravención al artículo 6o. constitucional, en tanto únicamente puede ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción.
- Del marco normativo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Federal, expedida con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-S, del propio ordenamiento fundamental, se desprende que **no puede cobrarse la búsqueda de información, pues el principio de gratuidad exime su cobro**; no obstante, **lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, los de envío y la certificación de documentos.**
- La referida Ley General de Transparencia prevé que en la determinación de las cuotas se deberá considerar **que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información**; asimismo, dispone 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 las cuotas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

- Además, es criterio de este Alto Tribunal que **las cuotas de los derechos deben guardar una congruencia razonable con el costo de los servicios prestados por el Estado**, sin que tenga posibilidad de lucrar con dicha cuota, la cual debe ser igual para los que reciben el mismo servicio.²⁸
- En ese sentido, **debe analizarse si las cuotas respectivas se fijaron con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y sus costos**, pues no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información. Por lo que, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información, la misma debe ser entregada sin costo.

110. De manera que este Tribunal Pleno ha establecido, entre otras cosas, que tratándose del derecho de acceso a la información, conforme al texto constitucional y legal aplicables, el principio de gratuidad implica que el Estado sólo puede cobrar el costo de los materiales utilizados para su reproducción, envío y/o la certificación de documentos y que esas cuotas deben establecerse o fijarse a partir de una base objetiva y razonable de los insumos utilizados, sin que en algún caso pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

²⁸ Sirven de apoyo las jurisprudencias siguientes:

“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.” (Jurisprudencia P.IJ. 3/98. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página 54, registro 196933).

“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.” (Jurisprudencia P.IJ. 2/98. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página 41, registro 196934)

“DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, EN VIGOR A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005, ES INCONSTITUCIONAL.” (Jurisprudencia 2a.IJ. 122/2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIV, septiembre de dos mil seis, página 263, registro 174268).

“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).” (Jurisprudencia 1a.IJ. 132/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, libro III, diciembre de dos mil once, tomo 3, página 2077, registro 160577).

111. Adicionalmente, de los artículos 6, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se advierte que el sólo hecho de acceder a la información pública no es por sí mismo generador de cargas económicas, pero reproducir dicha información puede implicar costos por los materiales que para tal efecto se empleen.
112. Además, en términos del artículo 134, primer párrafo, de la Constitución Federal²⁹, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, de donde se desprende que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado³⁰.
113. En ese sentido, la adquisición de los materiales por parte de las entidades para la reproducción de información derivada del acceso a la información pública, debe hacerse en las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, lo cual tiene como finalidad que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, tal como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
114. En términos de lo expuesto, debe analizarse si las cuotas respectivas contenidas en los apartados XXII, numerales del 1 al 4, XXIII, numeral

²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“Artículo 134.- Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. (...)”

³⁰ Es aplicable a tesis **1a. CXLVI/2009**³⁰ de la Primera Sala, de rubro: **“GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA.”** (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXX, septiembre de dos mil nueve, página 2712, registro 166422).

1, y XXIV, numeral 1, de la “Tarifa para el cobro de derechos”, anexa a la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2021, se fijaron con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y sus costos, pues no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información.

115. De la lectura de las normas analizadas en este apartado, se advierte que guardan una estructura y redacción similar, por lo que se transcriben los apartados en las partes impugnadas de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal del año 2021, que prevén cobros injustificados por la reproducción de información pública en diversos medios de entrega, prestados por las dependencias del Ejecutivo, el Congreso y el Tribunal Superior de Justicia en la entidad, que disponen:

TARIFA PARA EL COBRO DE DERECHOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021.		
XXII. POR LOS SERVICIOS PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO, DERIVADOS DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, SE COBRARÁN LAS SIGUIENTES CUOTAS:		
1. Papel impreso tamaño carta:		
1.1 Blanco y negro, por cada hoja.		1.26
1.2 A color, por cada hoja.		8.52
2. Papel impreso tamaño oficio:		
2.1 Blanco y negro, por cada hoja.		1.99
2.2 A color, por cada hoja.		9.07
3. Disco compacto grabable (CD-R), cada uno.	17.88	
4. Disco DVD grabable (DVD+R), cada uno.	31.80	
XXIII. POR LOS SERVICIOS PRESTADOS POR EL H. CONGRESO DEL ESTADO, SE COBRARÁN LAS SIGUIENTES CUOTAS:		
1. Por los servicios prestados por Ley de Transparencia:		
1.1 Copia en papel tamaño carta, por cada hoja.	0.58	
1.2 Copia en papel tamaño oficio, por cada hoja.	0.72	
1.3 Papel impreso tamaño carta:		
a) Blanco y negro, por cada hoja.	1.26	
b) A color, por cada hoja.	8.52	

1.4 Papel impreso tamaño oficio:	
a) Blanco y negro, por cada hoja.	1.99
b) A color, por cada hoja.	9.07
1.5 Disco compacto grabable (CD-R), cada uno.	21.00
1.6 Disco DVD grabable (DVD+R), cada uno.	43.00
XXIV. POR LOS SERVICIOS PRESTADOS POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA, SE COBRARÁN LAS SIGUIENTES CUOTAS:	
1. Por los servicios prestados por Ley de Transparencia:	
1.1 Copia fotostática simple en papel tamaño carta u oficio, por cada hoja.	1.50
1.2 Papel impreso tamaño carta:	
a) Blanco y negro, por cada hoja.	1.50
b) A color, por cada hoja.	22.50
1.3 Papel impreso tamaño oficio:	
a) Blanco y negro, por cada hoja.	1.50
b) A color, por cada hoja.	22.50
1.4 Disco compacto grabable (CD-R), cada uno.	18.00
1.5 Disco DVD grabable (DVD+R), cada uno.	18.00

116. Ahora bien, para estudiar la validez de las disposiciones que prevén cuotas por copia o impresión por cada hoja, es necesario verificar si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.
117. Dicho lo anterior, de la revisión integral de los procedimientos o antecedentes legislativos de las normas impugnadas no se advierte que las cuotas establecidas para la reproducción de información tengan una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos.
118. En efecto, del proceso legislativo respectivo no se aprecia alguna explicación del legislador local en el sentido de establecer las tarifas con base en elementos objetivos y razonables que atiendan al costo de los materiales en que se reproduce la información solicitada.
119. Si bien este Tribunal Pleno ha aceptado que en el proceso de creación el legislador no necesariamente debe exponer las razones

de su actuar, lo cierto es que, como se explicó, en el caso es indispensable, porque constitucionalmente el derecho de acceso a la información se rige por el principio de gratuidad, de modo que, en caso de prever alguna tarifa o cuota, debe estar motivada, aunado a que, conforme a la ley general analizada, esas tarifas deben estar sustentadas en una base objetiva y razonable que atienda a, entre otras cosas, los costos de los materiales utilizados y su reproducción.

120. De ahí que en este tipo de asuntos constituya una carga para el legislador razonar esos aspectos a fin de dirimir la constitucionalidad de los preceptos respectivos.
121. En otras palabras, como ya se dijo, en estos asuntos se requiere una motivación reforzada por parte del legislador en que 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, pues 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.
122. Cabe precisar que, aun en el caso de que este Tribunal Pleno pudiera buscar o allegarse de información para determinar si las tarifas o cuotas aplicables se apegan o no al parámetro de regularidad constitucional antes comentado, lo objetivamente cierto es que no le corresponde realizar ni los cálculos respectivos y tampoco fijar valores a fin de analizar su constitucionalidad, precisamente porque conforme al texto constitucional y legal aplicable **en materia de transparencia y acceso a la información pública** corresponde al

legislador realizar la motivación reforzada en los términos antes apuntados.

123. Así pues, tratándose de las leyes analizadas, el legislador local incumplió ese deber, por lo que **es evidente la inconstitucionalidad de las porciones normativas citadas a continuación**, pues establecen distintas cuotas por información entregada en disco compacto (CD) y/o DVD; así como la expedición de copias, por hoja impresa, entre otros.
124. Máxime que, en el caso de las copias, las tarifas están previstas a razón de cada página, siendo que, conforme al artículo 141 de la ley marco aplicable, la información debe entregarse gratuitamente cuando no exceda de veinte hojas simples.
125. Se llega a la misma conclusión respecto de las tarifas que establecen costos por información entregada en copia simple por hoja impresa. Lo anterior, pues como se indicó en párrafos precedentes, si bien se puede emitir un cobro por el costo de reproducción de documentos, el costo de los materiales o el costo de envío, éstos se deben estar justificados de manera objetiva y razonable.
126. Sin embargo, en el caso, recae en el legislador la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de información en determinado medio, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que en el ejercicio del derecho de acceso a la información es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.
127. A diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, rige el principio de

gratuidad, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el de envío en su caso y el de su certificación, en términos de los artículos 6 constitucional y 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; en ese sentido, cualquier cobro debe justificarse por el legislador a efecto de demostrar que no está gravando la información.

128. Así, derivado del principio de gratuidad, el legislador tiene la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de la información en determinado medio, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada; lo que en el caso no sucedió, ya que el legislador tampoco estableció razón alguna a efecto de justificar la diferencia entre las tarifas establecidas y el valor comercial de los insumos necesarios para proporcionar la información.
129. De lo anterior se concluye que **en la ley impugnada el Congreso estatal no justificó el cobro por la reproducción de información con una base objetiva cuya razonabilidad pudiera ser estudiada por este Tribunal Pleno**, sino que lo determinó de forma arbitraria sin siquiera contemplar el costo real de los materiales requeridos para la reproducción de información por cada hoja, lo cual transgrede el principio de gratuidad del acceso a la información pública contenido en el artículo 6 de la Constitución Federal.
130. Así, ni de la ley ni del procedimiento o antecedente legislativo de la norma impugnada se advierte que las cuotas establecidas tengan una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos, **de donde resulta su inconstitucionalidad y procede declarar su invalidez**, por violar el principio de gratuidad en materia de acceso a la información.

131. A la misma conclusión se arriba respecto a las cuotas establecidas con base en el costo de los discos compactos o discos versátiles digitales (CD, DVD); ya que ni de las leyes ni de los procedimientos o antecedentes legislativos se advierte que las cuotas establecidas tengan una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos, por lo que son inconstitucionales por violar el principio de gratuidad en materia de acceso a la información y la prohibición de discriminar por razón de la condición económica.

132. Es ilustrativo lo dicho en el Dictamen de la Cámara de Senadores sobre la Ley General de Transparencia:

*“Por tal motivo, para estas Comisiones Dictaminadoras, resulta necesario establecer mecanismos para regular en qué momento y bajo qué circunstancias se cobrará una cuota de recuperación para la entrega de la información solicitada y que toda persona tenga acceso de manera gratuita. Por ello, los costos para obtener la información deberán cubrirse de manera previa a la entrega de la información y no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; así como del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda; e incluso, **la información deberá ser entregada sin costo, cuando el particular proporcione un medio magnético o electrónico, o el mecanismo necesario para reproducir la información, o bien, cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples.**”*

133. Ahora bien, de la revisión integral de los procedimientos o antecedentes legislativos de las normas impugnadas, se advierte que el Congreso estatal no justificó el cobro por la reproducción de información con una base objetiva cuya razonabilidad pudiera ser estudiada por este Tribunal Pleno, sino que lo determinó de forma arbitraria, sin contemplar el costo real de los materiales requeridos para la reproducción de la información, lo cual transgrede el principio

de gratuidad del acceso a la información pública contenido en el artículo 6 de la Constitución Federal.

134. No pasa inadvertido que el legislador tampoco estableció razón alguna a efecto de justificar la diferencia entre las tarifas establecidas en los preceptos impugnados y el valor comercial de los insumos necesarios para proporcionar la información.
135. En términos de lo anterior, 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, **procede declarar la invalidez** del artículo undécimo, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal del año 2021, acorde a lo expuesto en el tema I; así como de los apartados I, numerales 1.1 y 1.2, y XXIII, numeral 2.1, de la “Tarifa para el cobro de derechos”, anexa a la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2021, en términos de lo considerado en el tema II.1; y de los apartados XXII, numerales del 1 al 4, XXIII, numeral 1, y XXIV, numeral 1, de la tarifa indicada, de conformidad con lo expuesto en el tema II.2 del considerando sexto.
136. Finalmente, se destaca que la accionante indicó como preceptos violados los artículos 2, 8 y 13³¹ de la Convención Americana sobre

³¹ **Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno**

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Artículo 8. Garantías Judiciales

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

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

Derechos Humanos; sin embargo, se hace notar que la mención de la accionante a los preceptos de la Convención indicada no corresponde a una argumentación que permita analizar la procedencia de las violaciones a esos derechos en el caso de estudio, máxime que dichos artículos refieren a las normas generales de respeto y garantía de los derechos convencionales, así como al principio de legalidad y retroactividad principalmente en materia penal, así como lo relativo al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, por lo que la mera alusión a normas convencionales sin una articulación y argumentos relacionados a la materia objeto del

-
- a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
 - b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
 - c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
 - d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
 - e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
 - f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
 - g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
 - h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

caso imposibilitan a este Tribunal arribar a la conclusión pretendida sobre este supuesto.

137. **SEPTIMO. Efectos.** En virtud de lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, así como 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria³² de la materia, las **declaratorias de invalidez decretadas en la presente sentencia surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Chihuahua.**
138. Sin que sea procedente extender los efectos de invalidez a diversas normas, como lo pretende la accionante, al no surtirse las hipótesis del artículo 41, fracción IV, en relación con el numeral 73, ambos de la ley de la materia, al no advertir alguna norma que dependa de las invalidadas, o que vinculada con el tributo en análisis contenga los mismos vicios aquí advertidos.³³

³² **Ley Reglamentaria de la materia**

“**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. [...]”

Artículo 41. Las sentencias deberán contener: [...]”

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen.

Artículo 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.”

³³ Conforme a la jurisprudencia siguiente:

P./J.53/2010, registro digital 164820, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Abril de 2010, página 1564, de rubro: “*CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.*”

P./J. 32/2006, registro digital 176056, Pleno, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006, página 1169, de rubro: “*ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA.*”

139. Por otro lado, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, **en lo futuro el Congreso del Estado deberá 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.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los apartados I, numeral 2, y XXIV, numerales 3.2 al 3.6 y 4, de la “Tarifa para el cobro de derechos”, anexa a la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2021, expedida mediante el Decreto N° LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte.

TERCERO. Se declara la **invalidez** del artículo undécimo, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2021, expedida mediante el Decreto N° LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, así como de los apartados I, numerales 1.1 y 1.2, XXII, numerales del 1 al 4, XXIII, numerales 1 y 2.1., y XXIV, numeral 1, de la “Tarifa para el cobro de derechos”, anexa al referido ordenamiento legal, de conformidad con el considerando sexto de esta decisión.

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

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, 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.

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 once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a las causas de improcedencia y a la precisión de las normas impugnadas.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña

Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema II.1, consistente en declarar la invalidez de los apartados I, numeral 2, y XXIV, numerales del 3.2 al 3.6 y 4, de la “Tarifa para el cobro de derechos”, anexa a la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2021, expedida mediante el Decreto N° LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular. Los señores Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos referidos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en sus temas I y II.2, consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez del artículo undécimo, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2021, expedida mediante el Decreto N° LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, así como de los apartados XXII, numerales del 1 al 4, XXIII, numeral 1, y XXIV, numeral 1, de la “Tarifa para el cobro de derechos”, anexa al referido ordenamiento legal.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema II.1, consistente en declarar la invalidez de los apartados I, numerales 1.1 y 1.2, y XXIII, numeral 2.1, de la “Tarifa para el cobro de derechos”, anexa a la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2021, expedida mediante el Decreto N° LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Franco

González Salas y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, 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 resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua, 2) no extender la invalidez decretada a otras normas y 3) vincular al Congreso del Estado a abstenerse de incurrir, en lo futuro, en los mismos vicios de inconstitucionalidad en disposiciones generales de vigencia anual.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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

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

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

PONENTE

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA