

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministros y Ministras que integran el Pleno
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Alcaldía Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados y delegadas, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz, Claudia Fernández Jiménez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 2070028 y 2196579, respectivamente, que los y las acreditan como licenciados y licenciadas en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados César Balcázar Bonilla, Román Gutiérrez Olivares, Giovanna Gómez Oropeza, y Marisol Mirafuentes de la Rosa; así como a Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona y Yocelin Sánchez Rivera; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

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

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Querétaro.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro.

III. Las normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

1. Artículos 35, fracción V, en las porciones normativas "*Por búsqueda en archivos 0.65*"; "*Reproducción den disco compacto, por hoja 0.050*"; y 36 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Amealco de Bonfil**, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2019.
2. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Arroyo**, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2019.
3. Artículos 35, fracción V y 36 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Cadereyta de Montes**, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2019.
4. Artículos 36, fracción V, en la porción normativa "*Por búsqueda en archivos 2*" y 37 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Colón**, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2019.
5. Artículos 34, fracción VI, numeral 1, en las porciones normativas "*Por reproducción en disco compacto por cada hoja \$18.00*", "*Por documento tamaño oficio o carta, impreso o en fotocopia certificada, por cada hoja \$160.00*" y "*Por cada CD para entrega de información solicitado por la ciudadanía \$150.00*"; y 36, fracción II de la Ley de Ingresos del **Municipio de Corregidora**, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2019.

6. Artículos 35, fracción V, Apartado “*Proporcionar archivo digital*”, en las porciones normativas: “*Información en CD formato DVD, por cada disco 4.72*”, “*Información digitalizada, por cada hoja 1.05*”; Apartado “*Copia fotostática simple*”, en las porciones normativas “*Una sola hoja 0.52*”, y “*Por cada 10 hojas o adicional 1.05*”; Apartado “*Impresión digital de archivo en imagen a color o fotografía*” en las porciones normativas “*Tamaño carta, oficio, doble carta 3.32*” y 36 de la Ley de Ingresos del **Municipio de El Marqués**, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2019.
7. Artículos 35, fracción V, en la porción normativa “*Reproducción en disco compacto, por hoja 0.06*” y 36 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Ezequiel Montes**, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2019.
8. Artículos 35, fracción VI y 36 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Huimilpan**, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2019.
9. Artículos 35, fracción V, numerales 5, 6, 7, 8, 13, 14 y 15; y 36 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Jalpan de Serra**, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2019.
10. Artículos 35, fracción V, en las porciones normativas “*Por búsqueda en archivos 0.60*” y “*Digitalización de hojas carta u oficio, por cada hoja*”, y 36 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Landa de Matamoros**, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2019.
11. Artículos 37, fracción V, en las porciones normativas “*Grabado de información en disco compacto, por cada disco 0.26*”, “*Grabado de información en CD formato DVD, por cada disco 0.28*”, “*Digitalización de hojas carta u oficio, por cada hoja 0.14*”; y 38 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Pedro Escobedo**, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2019.
12. Artículos 35, fracción V, en la porción normativa “*Reproducción en disco compacto, por hoja 0.0479*” y 36 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Peñamiller**, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2019.
13. Artículos 35, fracción V, en la porción normativa “*Reproducción en disco compacto, por hoja 0.0657*” y 36 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Pinal de Amoles**, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2019.
14. Artículo 37, fracción VI, en las porciones normativas “*búsqueda de archivos*” y “*Formato electrónico, digital o audio casete de 90 minutos 1.25*” de la Ley de Ingresos del **Municipio de Querétaro**, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2019.

15. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Joaquín**, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2019.
16. Artículos 35, fracción V, en la porción normativa "*Búsqueda en archivo muerto electrónico o digital de información relativa a administraciones anteriores, por cada administración 1.25*", "*Búsqueda en archivo muerto documental de información relativa a administraciones anteriores: Una administración anterior 1.80*", "*Dos administraciones anteriores, la más próxima conforme al número 1*), *la siguiente 2.11*", "*Tres administraciones anteriores o más, la más próxima conforme al número 1*), *la segunda más próxima conforme al número 2*) y *las siguientes, por cada administración 2.40*"; y 36 de la Ley de Ingresos del **Municipio de San Juan del Río**, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2019.
17. Artículos 35, fracción V, en las porciones normativas "*Por búsqueda en archivos 0.625*", "*Reproducción en disco compacto, por hoja 0.18375*"; y 36 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Tequisquiapan**, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2019.
18. Artículos 35, fracción V y 36 de la Ley de Ingresos del **Municipio de Tolimán**, Qro., para el Ejercicio Fiscal 2019.

Todas ellas publicadas el 26 de diciembre de 2018 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga".

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- Artículos 1° y 6°, Apartado A, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 1°, 13 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 2, 19 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derechos de acceso a la información
- Principio de gratuidad en el acceso a la información
- Obligación de garantizar derechos humanos.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las porciones normativas señaladas en el apartado III del presente escrito, publicados el 26 de diciembre de 2018 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro.

VII. Oportunidad en la promoción.

Acorde al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga” el 26 de diciembre de 2018, por lo que el plazo para presentar la acción corre del jueves 27 siguiente, al viernes 25 de enero de 2019. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es Parte, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

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

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

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

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

Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, a continuación, se citan:

De la Ley:

“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 (...).”

Del Reglamento Interno:

“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.**”*

IX. Introducción.

Como punto de partida, conviene recordar que el derecho de acceso a la información fue reconocido a nivel constitucional derivado de la reforma a su artículo 6º, acontecida el 6 de diciembre de 1977, instituyendo desde entonces el deber del Estado para garantizarlo. Posteriormente, el 20 de julio de 2007, dicho artículo sufrió diversas adiciones, con la finalidad de ampliar la protección de este derecho fundamental, definiéndose así las bases y principios bajo los cuales se regiría el acceso a la información destacando, en lo que interesa, los siguientes presupuestos:

- La información en posesión de las autoridades de cualquier nivel de gobierno, será pública, estableciéndose reserva únicamente en tratándose de casos de interés público.
- El acceso a la información pública es gratuito y para acceder a ella no es necesario acreditar interés alguno o justificar el uso que se vaya a dar a la misma.

Contrario a dicho derecho fundamental, el 26 de diciembre de 2018, se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”, los Decretos por los que se expidieron las Leyes de Ingresos de los Municipios de Amealco de Bonfil; Arroyo Seco; Cadereyta de Montes; Colón; Corregidora; El Marqués; Ezequiel Montes; Huimilpan; Jalpan de Serra; Landa de Matamoros; Pedro Escobedo; Peñamiller; Pinal de Amoles; Querétaro; San Joaquín; San Juan del Río; Tequisquiapan; y Tolimán, todos d el Estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal de 2019.

Dichas normas establecen cobros por la búsqueda de información, así como costos excesivos por la reproducción de la misma, en los términos que se precisarán en los conceptos de invalidez respectivos.

Por ello, a juicio de esta CNDH, las disposiciones impugnadas inhiben el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información, al imponer erogaciones económicas injustificadas y desproporcionales al solicitante, ya sea cuando la autoridad proporciona el medio de reproducción o por la búsqueda de la información solicitada.

Asimismo las referidas normas también establecen que *“por la obtención de Derechos no incluidos en otros conceptos, se cobrarán de acuerdo al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia municipal correspondiente”*, lo que vulnera el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad, reserva de ley y legalidad tributaria, ya que se delega la facultad de determinar los elementos esenciales de los derechos a una autoridad administrativa, propiciando la arbitrariedad y la incertidumbre respecto de las cuotas que las personas deberán pagar, lo que se abordará en el apartado correspondiente.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los artículos impugnados en este apartado vulneran el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información, así como el principio de gratuidad que rige la materia, contemplados en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además, representan una práctica discriminatoria con base en la condición económica de las personas, ya que no permitan el acceso a la información en igualdad de condiciones a todas y todos.

En el presente concepto de invalidez se argumentará porqué las disposiciones impugnadas que establecen un pago excesivo por la reproducción de documentos solicitados en fotocopias, impresiones, escaneos, así como la entrega en medios magnéticos, implican una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública y una vulneración al derecho de seguridad jurídica y a los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria.

Para una mayor claridad, en seguida se enlistan los supuestos y disposiciones específicas en las cuales se impone un cobro vinculado con el ejercicio del

derecho de acceso a la información en las distintas Leyes de Ingresos impugnadas, distinguiéndose las siguientes modalidades:

- A. Cobro por búsqueda en archivos.
- B. Cobros excesivos por fotocopias.
- C. Cobro excesivo por digitalización de documentos por hoja.
- D. Reproducción en disco compacto por hoja.
- E. Información entregada en disco compacto.
- F. Otros no contemplados en la lista.

En el siguiente cuadro se podrá observar un desglose por Municipio y los cobros en Unidades de Medida y Actualización (así como su equivalente en pesos) que contempla cada uno de ellos para las modalidades arriba descritas, asimismo, más adelante se especificará cuáles son las porciones normativas que se impugnan en cada supuesto.¹

| Municipio | Búsqueda en archivos | Fotocopia, por hoja | Digitalización por hoja | Reproducción en CD por hoja | Información entregada en CD | Otros |
|----------------------------|-----------------------|--|--|---|-----------------------------|----------------------------------|
| Amealco de Bonfil | 0.65 UMA (\$54.91) | | | 0.050 (\$4.22) | - | Precios del mercado |
| Arroyo Seco | - | Carta: 0.0096 UMA (\$0.81) Oficio: 0.0151 UMA (\$1.27) | Carta: 0.0096 UMA (\$0.81) Oficio: 0.0151 UMA (\$1.27) | - | - | - |
| Cadereyta de Montes | - | Carta: 0.10 a 1.00 UMA (De \$8.44 a \$84.49) Oficio: 0.21 a 1.99 UMA (\$17.74 a \$168.13) | Carta: 0.10 a 1.00 UMA (De \$8.44 a \$84.49) Oficio: 0.21 a 1.99 UMA (\$17.74 a \$168.13) | 0.62 a 4.98 UMA (\$52.38 a \$420.76) | - | - |
| Colón | 2 UMA (\$168.98) | Carta: 0.0096 UMA (\$0.81) Oficio: 0.0144 UMA (\$1.21) | Carta: 0.0096 UMA (\$0.81) Oficio: 0.0144 UMA (\$1.21) | 0.0480 UMA (\$4.05) | - | Precios del mercado a UMA diaria |
| Corregidora | - | | | \$18.00 | \$150.00 | - |
| El Marqués | - | Carta: 1 hoja 0.52 UMA (\$43.93) | Carta: 1.05 UMA (\$88.71) Oficio: 1.05 UMA (\$88.71) | - | 4.72 UMA (\$398.79) | - |

¹ Dato obtenido de la página electrónica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, del día de la fecha. <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

| | | | | | | |
|---------------------------|---|---|--|--|--|---------------------|
| | | Por cada 10 o adicional 1.05 UMA (\$88.71) Oficio: 1 hoja 0.52 UMA (\$43.93) Por cada 10 o adicional 1.05 UMA (\$88.71) | | | | |
| Ezequiel Montes | - | | | 0.06 UMA (\$5.06) | - | Precios del mercado |
| Huimilpan | - | Carta: 0.1198 UMA (\$10.12) Oficio: 0.1883 UMA (\$15.90) | Carta: 0.1198 UMA (\$10.12) Oficio: 0.1883 UMA (\$15.90) | 0.0685 UMA (\$5.78) | - | - |
| Jalpan de Serra | - | | Carta: 0.10 UMA (\$8.44) Oficio: 0.15 UMA (\$12.67) | - | 0.19 UMA (\$16.05) por hasta 50 páginas o fracción | - |
| Landa de Matamoros | 0.60 UMA (\$50.69) | | - | - | CD: 0.19 UMA (\$16.05) y DVD: 0.20 UMA (\$16.89) | - |
| Pedro Escobedo | - | | Carta: 0.14 UMA (\$11.82) Oficio: 0.14 UMA (\$11.82) | - | CD: 0.26 UMA (\$21.96) DVD: 0.28 UMA (\$23.65) | - |
| Peñamiller | - | | | 0.0479 UMA (\$4.04) | - | - |
| Pinal de Amoles | - | | | 0.0657 UMA (\$5.55) | - | - |
| Querétaro | 1.25 UMA (\$105.61) | | - | - | - | Precios del mercado |
| San Juan del Río | Archivo muerto para administraciones anteriores 1.25, (\$105.61) 1.80, (\$152.08) 2.11 (\$178.27) y 2.40 (\$202.77) | | - | - | 0.21 UMA (\$17.74) | - |
| Tequisquiapan | 0.625 UMA (\$52.80) | | | 0.18375 UMA (\$15.52) | - | Precios del mercado |
| Tolimán | - | Carta: De 0.01 a 1.00 UMA (De \$0.84 a \$84.49) Oficio: De 0.02 a 1.00 UMA (De \$16.89 a \$84.49) | Carta: De 0.01 a 1.00 UMA (De \$0.84 a \$84.49) Oficio: De 0.02 a 1.00 UMA (De \$16.89 a \$84.49) | De 0.07 a 1.00 UMA (De \$5.91 a \$84.49) | - | - |

Conforme a lo anterior, las porciones normativas impugnadas se pueden clasificar de la siguiente manera:

A) Cobros por búsqueda en archivos.

1. Artículo 35, fracción V, en la porción normativa “*por búsqueda en archivos 0.65*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.
2. Artículo 36, fracción V, en la porción normativa “*por búsqueda en archivos 2*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.
3. Artículo 35, fracción V, en la porción normativa “*por búsqueda en archivos 0.60*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.
4. Artículo 37, fracción VI, en la porción normativa “*búsqueda de archivos*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.
5. Artículo 35, fracción V, en las porciones normativas “*Búsqueda en archivo muerto electrónico o digital de información relativa a administraciones anteriores, por cada administración 1.25*”, “*Búsqueda en archivo muerto documental de información relativa a administraciones anteriores: Una administración anterior 1.80, Dos administraciones anteriores, la más próxima conforme al número 1), la siguiente 2.1, Tres administraciones anteriores o más, la más próxima conforme al número 1), la segunda más próxima conforme al número 2) y las siguientes, por cada administración 2.40*”, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Río, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.
6. Artículo 35, fracción V, en la porción normativa “*Por búsqueda en archivos 0.625*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

B) Cobros excesivos por copias fotostáticas.

1. Artículo 35, fracción V, en las porciones normativas “*Fotocopia simple tamaño carta, por cada hoja 0.10 a 1.00*” y “*Fotocopia simple tamaño*

oficio, por cada hoja 0.21 a 1.99" de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

2. Artículo 35, fracción V, en las porciones normativas "*Copia fotostática simple una sola hoja 0.52*" y "*Copia fotostática simple por cada 10 hojas o adicional 1.05*" de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.
3. Artículo 35, fracción VI, en las porciones normativas "*Fotocopia simple tamaño carta, por cada hoja 0.1198*" y "*Fotocopia simple tamaño oficio, por cada hoja 0.1883*", de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.
4. Artículo 35, fracción V en las porciones normativas "*Fotocopia simple tamaño carta, por cada hoja De 0.01 a 1.00*" y "*Fotocopia simple tamaño oficio, por cada hoja De 0.02 a 1.00*" de la Ley de Ingresos del Municipio de Tolimán, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

C) Cobro excesivo por digitalización de documentos por hoja.

1. Artículo 35, fracción V, en las porciones normativas "*digitalización por cada hoja (carta) De 0.10 a 1.00*" y "*digitalización por cada hoja (oficio) De 0.21 a 1.99*" de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.
2. Artículo 35, fracción V, en la porción normativa "*Información digitalizada por cada hoja 1.05*" de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.
3. Artículo 35, fracción VI, en las porciones normativas "*digitalización por cada hoja (carta) 0.1198*" y "*digitalización por cada hoja (oficio) 0.1883*" de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.
4. Artículo 35, fracción V, en las porciones normativas "*Digitalización de hojas tamaño carta, por cada hoja 0.10*" y "*Digitalización de hojas tamaño oficio, por cada hoja 0.15*" de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.
5. Artículo 37, fracción V, en la porción normativa "*Digitalización de hojas carta u oficio, por cada hoja 0.14*" de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

6. Artículo 35, fracción V, en las porciones normativas “*digitalización por cada hoja (carta) De 0.01 a 1.00*” y “*digitalización por cada hoja (oficio) de 0.02 a 1.00*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Tolimán, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

D. Reproducción en disco compacto por hoja.

1. Artículo 35, fracción V, en la porción normativa “*reproducción en disco compacto, por hoja 0.050*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.
2. Artículo 35, fracción V, en la porción normativa “*reproducción en disco compacto, por hoja 0.62 a 4.98*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.
3. Artículo 36, fracción V, en la porción normativa “*reproducción en disco compacto, por hoja 0.0480*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.
4. Artículo 34, fracción VI, numeral 1, en la porción normativa “*Por reproducción en disco compacto por cada hoja \$18.00*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.
5. Artículo 35, fracción V, en la porción normativa “*Reproducción en disco compacto, por hoja 0.06*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.
6. Artículo 35, fracción VI, en la porción normativa “*Reproducción en disco compacto, por hoja 0.0685*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.
7. Artículo 35, fracción V, en la porción normativa “*Reproducción en disco compacto, por hoja 0.0479*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Peñamiller, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.
8. Artículo 35, fracción V, en la porción normativa “*Reproducción en disco compacto, por hoja 0.0657*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.
9. Artículo 35, fracción V, en la porción normativa “*Reproducción en disco compacto, por hoja 0.18375*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

10. Artículo 35, fracción V, en la porción normativa “*Reproducción en disco compacto, por hoja De 0.07 a 1.00*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Tolimán, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

E. Información entregada en disco compacto.

1. Artículo 34, fracción VI, numeral 1, en la porción normativa “*Por cada CD para entrega de información solicitada por la ciudadanía \$150.00*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.
2. Artículo 35, fracción V, en la porción normativa “*Información e CD formato DVD, por cada disco 4.72*” de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.
3. Artículo 35, fracción V, en la porción normativa “*Grabado de información en CD o USB del solicitante por cada archivo de hasta 50 páginas o fracción 0.19*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.
4. Artículo 37, fracción V, en las porciones normativas “*Grabado de información en disco compacto, por cada disco 0.26*” “*Grabado de información en CD formato DVD, por cada disco 0.28*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

F. Otros no contemplados en la lista.

1. Artículo 35, fracción V, en la porción normativa “*Otros no contemplados en la lista anterior De acuerdo con los precios del mercado*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.
2. Artículo 36, fracción V, en la porción normativa “*Otros no contemplados en la lista anterior De acuerdo con los precios en el mercado a UMA DIARIA*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.
3. Artículo 35, fracción V, en la porción normativa “*Otros no contemplados en la lista anterior De acuerdo con los precios en el mercado*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

4. Artículo 37, fracción VI, en la porción normativa “*Otros no contemplados en la lista anterior De acuerdo con los precios en el mercado*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.
5. Artículo 35, fracción V, en la porción normativa “*Otros no contemplados en la lista anterior De acuerdo con los precios en el mercado*” de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan, Qro., para el ejercicio fiscal 2019.

Habiendo precisado lo anterior, se hace hincapié en que las normas enlistadas en los apartados A– E transgreden el derecho de acceso a la información, toda vez que contemplan cobros por la búsqueda de información pública, así como costos excesivos por la reproducción de la misma en fotocopias, discos compactos y digitalización por hoja. En tanto que, respecto de las porciones normativas enlistadas en el apartado F. se abundará de manera conjunta en el segundo concepto de invalidez pues transgreden el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Ahora bien, como se puede apreciar del cuadro y listas anteriores, el legislador local estableció costos por la consulta, así como por la reproducción de información y documentos solicitados en fotocopias, impresiones, digitalización, entre otros, que van desde 0.2 hasta 4.98 veces el valor de Unidad de Medida y Actualización, cuyo valor diario para la presente anualidad es de \$84.49, conforme a la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística Geografía.²

Es decir, el costo por la búsqueda y reproducción de información establecidos por las normas impugnadas oscila entre los \$4.05 y los \$420.76 pesos, por cada hoja simple en fotocopia o digitalizada o bien por la entrega de información en medios magnéticos, en ese sentido a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esas cantidades no se justifican, pues de ninguna forma puede considerarse que ese el costo de los materiales utilizados para la reproducción de la información solicitada.

² Consultado en: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

Para sustentar la premisa anterior, a continuación, se desarrolla el alcance del derecho fundamental de acceso a la información y su correlativo principio de gratuidad.

El artículo 6° de la Constitución Federal, se rige por los principios y bases contenidos en el propio precepto constitucional que, según la interpretación que ha tenido a bien realizar esa Suprema Corte de Justicia de Justicia, tiene las características siguientes:

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

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

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

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*, estableció lo siguiente:

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

A continuación, se citan los párrafos que se estiman pertinentes en los apartados conducentes, del Caso al que se ha hecho referencia y que contempla los principios que han quedado señalados en la numeración del párrafo anterior:

“77. [...] la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.”

“80. [...] [e]l acceso a la información en poder del Estado, con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es condición indispensable para la participación ciudadana [...]”

“92. La Corte observa que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.”

“163. [...] el Tribunal considera necesario reiterar que el deber general comprendido en el artículo 2 de la Convención implica la supresión tanto de las normas como de las prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violaciones a las garantías previstas en la Convención, así como la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. Por ello, Chile debe adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección al derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, dentro de las cuales debe garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije

plazos para resolver y entregar la información, y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados.”

“137. El Estado debe garantizar que, ante la denegatoria de información bajo el control estatal, exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita que se determine si se produjo una vulneración del derecho del solicitante de información y, en su caso, se ordene al órgano correspondiente la entrega de la información. En este ámbito, dicho recurso debe ser sencillo y rápido, tomando en cuenta que la celeridad en la entrega de la información es indispensable en esta materia. De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 2 y 25.2.b) de la Convención si el Estado Parte en la Convención no tiene un recurso judicial para proteger efectivamente el derecho tiene que crearlo.”

“161. La Corte también estima importante recordar al Estado que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención, si el ejercicio de los derechos y libertades protegidos por dicho tratado no estuviere ya garantizado, tiene la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

En esa tesitura, es importante destacar que, tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han sido enfáticas en la doble vertiente del derecho de acceso a la información; por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.

Como se desprende del criterio emitido por ese Máximo Tribunal Constitucional³, el derecho de acceso a la información constituye un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. Obstaculizar el ejercicio de este derecho fundamental, haría nugatorias diversas prerrogativas constitucionales.

Ahora bien, para el caso concreto, debe enfatizarse que el principio de gratuidad contemplado en el multicitado artículo 6° de la Constitución Federal rige la materia de acceso a la información pública, lo cual implica que el ejercicio de

³ Tesis P./ J. 54/2008, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, materia Constitucional, Novena Época, junio de 2008, Tomo XXVII, pág. 743, del rubro siguiente: **“ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”**

este derecho debe realizarse sin entregar a cambio contraprestación alguna, salvo el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción, cuando en su caso sea procedente, justificado y proporcional.

Conviene traer a colación que, la reforma y adiciones al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 2007, se advierte que el Constituyente Permanente determinó establecer la gratuidad en el derecho de acceso a la información, lo que significa que el hecho de proporcionar información a los particulares no generará costo alguno para éstos.

Al respecto, debe puntualizarse que, de una interpretación armónica y sistemática del artículo 6 de la Norma Fundamental y el diverso 141⁴ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del citado precepto constitucional, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por regla general, debe ser gratuito y excepcionalmente pueden realizarse cobros por los materiales utilizados en la reproducción de la información, el costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos.

Es así que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el citado artículo 141 los únicos supuestos por los cuales

⁴ **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 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.

deberá cubrir un pago previo a la entrega de la información. Por lo que se puede afirmar que el principio de gratuidad que rige la materia no es absoluto, ya que, como todos los derechos humanos, permite restricciones.

Una recta interpretación de los principios constitucionales en materia de transparencia conlleva a entender que el principio de gratuidad en el derecho de acceso a la información pública se dirige a los procedimientos para la obtención de la información, los cuales están en cargo de las autoridades estatales y éstas no podrán aplicar cobro por los procesos a través de los cuales se pone a disposición del público la información.

Los costos en materia de acceso a la información deben ser entendidos como una carga que se dirige a los soportes en los que ésta se entregue, tales como medios magnéticos, copias simples o certificadas, o para su entrega a través de servicios de mensajería cuando así lo solicite el particular, en razón de que esos medios de reproducción y de envío son los que tienen un costo, pero no la información *per se*.

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

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

La individual, protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad; formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno; fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa.

Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual⁵.

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

Acorde a lo anterior, esa Suprema Corte de Justicia ha establecido que 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.⁶

Adicionalmente, esta Comisión Nacional considera que el contenido de las normas impugnadas también transgrede el principio constitucional de máxima publicidad de la información, el cual impone la mayor disponibilidad a petición de los gobernados, en aras de privilegiar su acceso a información de interés público, por lo cual han de superarse los obstáculos procedimentales, económicos o de cualquier otra índole, que hagan nugatorio su ejercicio, en la inteligencia de que, sobre la base no formalista de un fundamento de hecho y una interpretación dinámica y evolutiva –según las circunstancias– debe prevalecer la esencia y relevancia del derecho fundamental, y sólo de manera excepcional podrá restringirse su ejercicio, en la medida que ello se encuentre justificado.

⁵ Tesis Aislada 2a. LXXXIV/2016 (10a.), de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 838, del rubro siguiente: **“DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA.”**

⁶ Tesis Aislada 2a. LXXXV/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Libro 34, septiembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, página 839, de rubro siguiente: **“DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL.”**

Lo anterior se infiere de que el principio de máxima publicidad implica facilitar la información y el efecto de las normas impugnadas, al imponer un cobro a la reproducción, es desincentivar a las personas de que ejerzan su derecho humano de acceso a la información por la erogación que les causaría.

Conforme a lo anterior, se estiman inconstitucionales los preceptos a los que se ha hecho referencia de las diversas Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Querétaro, para el ejercicio fiscal 2019, al contemplar cobros por la búsqueda y reproducción de información en las modalidades que han sido descritas con anterioridad.

En efecto, las disposiciones impugnadas al establecer el pago de un derecho por la consulta y reproducción de documentación que va desde las 0.2 a las 4.98 veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización, ya sea en fotocopias, impresiones, digitalización por hoja, disco compacto, entre otros, resulta contrarios al principio de gratuidad, el cual rige el derecho fundamental de acceso a la información.

Particularmente, resulta necesario mencionar que los Municipios de Cadereyta de Montes y Tolimán, a pesar de establecer un mínimo y un máximo a pagar, por la expedición de copias fotostáticas y digitalización de la información, existe indeterminación en relación con el costo por esos conceptos, pues la autoridad administrativa puede establecer, de forma discrecional, la cuota que considere.

De un ejercicio de contraste entre lo dispuesto por la Constitución Federal, con relación a los principios que rigen el derecho de acceso a la información y lo que se infiere de los artículos impugnados, se puede advertir un distanciamiento del principio de gratuidad que rige el ejercicio de este derecho.

Ello implica que, las normas impugnadas se traducen en un obstáculo para el ejercicio pleno al derecho humano de acceso a la información puesto que, de forma injustificada y desproporcionada, se pretende establecer un cobro que no atiende al costo de los materiales para realizar la reproducción de información realizada por el propio solicitante.

La exclusión de la obligación de pago por el ejercicio del derecho de acceso a la información responde a que el principio de gratuidad que rige la materia no permite un cobro *per se* por la solicitud de información, sino que, la posibilidad de erogaciones responde a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que llegan a suscitarse. Sin embargo, esta situación no ocurre en los casos de los dispositivos impugnados, puesto que las tarifas establecidas en las normas van desde las 0.20 y las 4.98 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización por cada hoja simple fotocopiada, y en general por información reproducida en diversas modalidades.

En ese sentido, resulta claro que se configura una trasgresión al ejercicio pleno del derecho de acceso a la información consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que el efecto de las normas impugnadas consiste en obstaculizar el ejercicio de dicho derecho.

Estas consideraciones fueron desarrolladas por el Congreso de la Unión, al expedir la Ley Reglamentaria del Artículo 6° de la Constitución Federal, que dio origen a Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, precisando 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.**⁷

Lo anterior se confirma al advertir que el legislador dispuso que la información debe ser entregada sin costo cuando el solicitante proporcione el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información, o cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples.

El texto de la exposición de motivos de la Cámara de Senadores sobre la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, mencionaba lo siguiente:

*“...Se plantea incorporar que el ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito, **y sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así***

⁷ Exposición de Motivos de la Cámara de Senadores sobre la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pág. 14.

como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas, conforme a la normatividad aplicable.

Se prevé que las leyes que establezcan los costos de reproducción y certificación, para efectos de acceso a la información, deberán considerar en su determinación que los montos permitan o faciliten el ejercicio de este derecho. Para el caso de los costos de envío de la información, dicho fin se procurará a través de la celebración de convenios que reduzcan sus montos de manera significativa. Resulta claro que un principio fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información es precisamente la "gratuidad de la información", distinguible de lo que es la reproducción de la información.

....

Por lo que el principio de gratuidad permite hacer accesible el derecho de acceso a todos, al determinarse como gratuitos los procedimientos, al establecerse medios electrónicos en su acceso, costos razonables de reproducción, órganos garantes administrativos no judiciales, ente otros mecanismos más para asegurar dicho principio, y evitar que el ejercicio del derecho sea solo un derecho de unos cuantos.

En el contexto del principio de gratuidad se propone que cuando los sujetos obligados posean la información solicitada en medios electrónicos, deberán privilegiar el acceso gratuito a la misma. De estar de acuerdo el particular, en que la entrega de la información se realice en el medio electrónico en el que se encuentra, se le enviará sin costo alguno, mediante correo electrónico o se le pondrá a su disposición la dirección electrónica completa del sitio donde se encuentra la información requerida, comunicándole los datos que le permitan acceder a la misma. Con estos postulados se reitera, el espíritu de la Constitución General, de que el acceso a la información debe ser ágil, sencillo, expedito y no oneroso. Ya que se trata de aprovechar los medios de comunicación electrónica a fin de que la información sea accesible en línea. Dichos principios no tienen más limitantes que la reproducción de la información implique medios materiales como la copia simple o certificada, por citar algún ejemplo, y que la naturaleza del documento impida la digitalización o escaneo de la misma para su entrega en el sistema automatizado.

"...Uno de los puntos fundamentales del debido ejercicio del derecho de acceso a la información, consiste en la gratuidad de la información que soliciten los particulares y que estén en posesión de los sujetos obligados.

Por tal motivo, se consideró importante en esta propuesta que toda persona que desee ejercer su derecho de acceso a la información, en principio debe tener acceso de manera gratuita. Sin embargo, como esto no siempre es posible, también se establecieron los mecanismos para regular en qué momento y bajo qué circunstancias se cobrará una cuota de recuperación por la entrega de la información solicitada.

Así, se advierte que 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; del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

Además, se establece que la información deberá ser entregada sin costo, cuando el solicitante proporcione el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información, o cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples...”

Como se desprende de las líneas transcritas, el legislador federal, en observancia al principio de gratuidad consagrado en el artículo 6° de la Constitución Federal, dispuso que los solicitantes únicamente estarían obligados a cubrir los costos de los materiales utilizados en la reproducción de la información, el costo del envío y, en su caso, el pago de certificación de documentos.

Cabe destacar que la *ratio legis* en relación con el pago de los materiales obedece **únicamente a recuperar los costos necesarios por la reproducción de la información, los cuales deben ser razonables, es decir, no podrán ser excesivos o desproporcionados de manera tal que se esté constriñendo al solicitante a erogar recursos que no fueron a su vez cubiertos por el sujeto obligado para adquirir materiales necesarios para cumplir con sus deberes en materia de transparencia y acceso a la información**, lo cual permite que no se restrinja u obstaculice el ejercicio de este derecho fundamental.

Lo anterior se robustece en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; relativo a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de cuyo texto conviene destacar lo siguiente:

“Adicionalmente, el principio de gratuidad resulta elemental y se constituye con la premisa de que la entrega de la información es siempre gratuita para el ejercicio del derecho de acceso a la información; sin embargo, esto es distinto a entender la reproducción de la información, verbigracia, será impresa en copias simples, certificadas o bien discos compactos que la contengan a través de archivos electrónicos, y por ello, el costo sólo podrán

constituirse en aquel suficiente para recuperar los costos de reproducción y en su caso el envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas. Dichos costos de reproducción y certificación, deberán estar previstos en las leyes reglamentarias y considerar que en ningún caso podrán ser tales que impidan con ese hecho el ejercicio del derecho de acceso a la información.

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.**

Para el efectivo cumplimiento del principio de gratuidadl as Comisiones Dictaminadoras consideran necesario, especificar la gratuidad de los procedimientos, mediante la utilización de medios electrónicos, ente otros mecanismos, que aseguren un eficaz ejercicio del derecho de acceso a la información, privilegiando el acceso gratuito a la misma; así, la entrega de la información podrá realizarse en el medio electrónico en el que se encuentra, enviándosele al particular sin costo alguno, a través de correo electrónico o poniendo a su disposición la dirección electrónica del sitio donde se encuentre la información requerida y todos los datos necesarios para su acceso.

En tal tesitura, es importante que los sujetos obligados mecanismos permitan la disponibilidad de la información en formatos digitales, pues resulta más sencillo solicitar información en formato electrónico y que pueda ser enviada a los solicitantes por la plataforma destinada para ello o bien por correo electrónico, permitiendo un almacenamiento, difusión y consulta más asequible.”

A mayor abundamiento, conviene traer a colación el Dictamen de la Comisión de Gobernación, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyas líneas a destacar en el caso concreto son de la literalidad siguiente:

*“5.- El principio de gratuidad. El artículo 6o, apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que toda persona tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o rectificación de éstos sin necesidad de acreditar su interés o de justificar su utilización. El principio tiene la finalidad de combatir cualquier muestra de discriminación a cualquier persona por motivos de su condición económica y garantizar a toda la ciudadanía el acceso a la información, ya que el ejercicio de este derecho no puede estar condicionado. El principio de gratuidad resulta elemental y se constituye con la premisa de que la entrega de la información es siempre gratuita para el ejercicio del derecho de acceso a la información; sin embargo, esto es distinto a los costos generados por la reproducción y certificación de la información generada que 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.**”*

De las consideraciones transcritas, tomadas al momento de elaborar la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se desprende que el Legislador Federal, en aras de garantizar la efectividad plena del ejercicio del derecho de acceso a la información, y respetar el principio de gratuidad que rige la materia, previó que era posible establecer cuotas de recuperación por los materiales estrictamente utilizados en la reproducción de la información solicitada.

El establecer un cobro tan elevado por la consulta y reproducción de información ya sean fotocopias, impresiones, escaneos, fotografías, impresiones en materiales digitalizados, copias simples, disco magnético y disco compacto, implica necesariamente el incumplimiento por parte del Estado de su obligación constitucional y convencional para garantizar el pleno goce y ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

En síntesis, las disposiciones impugnadas se oponen al libre ejercicio del derecho de acceso a la información, consecuentemente contrarias al 6º, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, y se convierten en una barrera que obstaculiza la realización del derecho pretendido, a la par que se incumple la obligación de garantía que tiene el Estado.

De forma adicional la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el derecho de acceso a la información en su vertiente social, particularmente en el caso de investigaciones por parte de periodistas encaminadas al esclarecimiento de los hechos delictivos, en cuanto a la búsqueda de información relacionada con la “ubicación”, “actividades”, “operativos” y “labores en general” de las instituciones de seguridad pública constituye un ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información.⁸

Es de concluirse, por tanto, que los cobros excesivos establecidos en las normas impugnadas de los diversos Municipios del Estado de Querétaro hacen nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto se trata de una medida injustificada. Esto, dado que las cuotas que prevén los preceptos impugnados, no tienen sustento constitucional, ni persiguen una finalidad constitucionalmente válida, y por el contrario representan un obstáculo para el ejercicio del derecho en cuestión.

Asimismo, la norma impugnada tiene un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico. Al realizar cobros injustificados por materiales empleados en solicitudes de información, toda vez que unos de los sujetos destinatarios de la norma podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que la norma termina teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

De tal suerte, que con las normas impugnadas que se someten a control de esa Suprema Corte, también se soslaya la obligación estatal de garantizar el derecho al acceso a la información, porque el Estado de Querétaro no da cumplimiento al texto constitucional y desconoce el derecho a la gratuidad imponiendo barreras legales para consecución de ese derecho de las personas, como son los cobros decretados en las normas legales que se combaten.

⁸ Tesis aislada 1a. CLX/2013 (10a.) de la Primera Sala de ese Tribunal Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, materia Constitucional, Décima Época, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, pág. 551, del rubro siguiente: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. INTERÉS PÚBLICO DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.”**

Es así que, de un ejercicio de contraste entre lo dispuesto por la Constitución Federal, con relación a los principios que rigen el derecho de acceso a la información y lo que se infiere de los artículos impugnados, se puede advertir un distanciamiento del principio de gratuidad que rige el ejercicio de este derecho.

De ese modo, las normas impugnadas se traducen en un obstáculo para el ejercicio pleno del derecho humano de acceso a la información, puesto que se pretende establecer un cobro forma excesiva y desproporcionada que no atiende a la necesidad de recuperar los costos estrictamente erogados por el Estado en los materiales requeridos para reproducir la información.

A manera de corolario, se considera importante puntualizar que las disposiciones controvertidas, al revestir el carácter de normas tributarias, toda vez que establecen un derecho que las personas en su carácter de contribuyentes deben pagar al Estado, deben cumplir con los principios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Norma Fundamental, entre los cuales se encuentra el de proporcionalidad en las contribuciones.

Sin embargo, por las razones que fueron expuestas con anterioridad, los preceptos impugnados no cumplen con el mandato de proporcionalidad, en virtud de que, a fin de cumplir con el mismo en materia de derechos, al consistir en contribuciones con una noción de contraprestación, debe existir una relación razonable entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado.⁹

En el caso concreto, la cuota que se establece en las normas impugnadas debe guardar exacta concordancia con el costo del medio mediante el cual se reproduce la información solicitada, ya sea en copias fotostáticas o discos compactos, lo cual no acontece. Máxime que dicho principio aplicable en materia fiscal debe interpretarse de manera conjunta con el diverso de gratuidad que se consagra en la fracción III del apartado A del artículo 6º de la Norma Fundamental, en el sentido de que únicamente podrá realizarse el cobro

⁹ Tesis de jurisprudencia P./J. 41/96 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materias Constitucional y Administrativa, Tomo IV, julio de 1996, pág. 17, del rubro: **“DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA.”**

indispensable para recuperar el costo de los materiales utilizados para cumplir con la entrega de la información solicitada por la persona peticionaria.

Por lo anteriormente expuesto, el cobro que realizan las normas impugnadas hacen nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto se trata de una medida injustificada, aunado a que no respetan el principio de proporcionalidad en las contribuciones. Esto, dado que la cuota que prevén los preceptos impugnados, no tienen sustento constitucional ni persiguen una finalidad constitucionalmente válida y, por el contrario, representan un obstáculo para el ejercicio del derecho en cuestión.

SEGUNDO. Los artículos impugnados en el presente apartado, al establecer que *“por la obtención de Derechos no incluidos en otros conceptos, se cobrarán de acuerdo al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia municipal correspondiente”* transgreden el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad, reserva de ley y legalidad tributaria, al delegar la facultad de determinar los elementos esenciales de los derechos correspondientes en una autoridad administrativa, propiciando la arbitrariedad y la incertidumbre respecto de las cuotas que las personas deben pagar.

En este concepto de invalidez se procede a demostrar la inconstitucionalidad de las disposiciones que a continuación se enuncian:

1. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil.
2. Artículo 36 de la Ley de Ingresos de Arroyo Seco.
3. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta.
4. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón.
5. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora.
6. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Marqués.
7. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes.
8. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan.
9. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra.
10. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Landa de Matamoros.
11. Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pedro Escobedo.
12. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Peñamiller.
13. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinal de Amoles.
14. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Joaquín.
15. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan del Río.

16. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequisquiapan.

17. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Toluca.

Para ello, en un primer bloque argumentativo del presente concepto de invalidez se desarrolla la importancia del derecho fundamental de seguridad jurídica y de los principios de legalidad, reserva de ley y legalidad tributaria en un Estado Constitucional Democrático.

Con ello, se pondrá en evidencia que las disposiciones impugnadas permiten un resquicio de arbitrariedad para que una autoridad administrativa determine de forma discrecional el monto de una contribución por un servicio prestado por el Estado, que además de no encontrarse definido por ministerio de ley, resulta transgresor del derecho y los principios precisados.

Con posterioridad se desarrollan las características de los principios tributarios como derechos fundamentales reconocidos en el texto constitucional, lo cual demuestra que los cobros que pretenden imponer por la obtención de Derechos no incluidos en otros conceptos, de acuerdo al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia municipal correspondiente, acorde a su naturaleza, constituyen derechos por servicios, y por tanto, al tratarse de contribuciones, deben regirse por los principios constitucionales aplicables.

Como exordio de la argumentación debe precisarse que Nuestra Norma Suprema reconoce en sus artículos 14 y 16, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, los cuales constituyen prerrogativas fundamentales, por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Es decir, con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les son reconocidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que

los habilite para realizarlos, ya que, es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, la actuación de las autoridades deben estar consignadas en el texto de la norma puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario, incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, los principios de legalidad y seguridad jurídica, al constituir un límite para el actuar de todo el Estado mexicano, su espectro de protección no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

En esta tesitura, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tenga plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Es así que la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad se acote en una ley, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.

De forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, se puede plantear en los siguientes términos, de la manera en cómo se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

- a)** Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.

- b)** Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.

c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

Ahora bien, como parte del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, la doctrina jurisprudencial ha reconocido los diversos principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, con los cuales se garantiza la certeza jurídica con la que deben contar todas las personas frente a las actuaciones del Estado.

El principio de reserva de ley constituye un medio de control de la expedición de normas de carácter general por parte del Poder Ejecutivo –ya sea por sí mismo mediante su facultad reglamentaria o mediante órganos u organismos que dependen de él– por el cual se prohíbe que las disposiciones administrativas generales aborden, materias que son reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas por el Poder Legislativo, mientras que el diverso de subordinación jerárquica consiste en la exigencia de que las normas administrativas generales estén precedidas de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.¹⁰

En la misma línea argumentativa, conviene señalar que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, a efecto de garantizar límites al Poder Público frente a los derechos fundamentales de las personas en su carácter de contribuyentes, regula los principios que deben regir a los tributos, a saber, la generalidad contributiva, el principio de legalidad en las contribuciones, la proporcionalidad, la equidad y el destino de las mismas al gasto público.

Es importante destacar que el reconocimiento a los derechos fundamentales de los contribuyentes obedece a que, desde tiempos pretéritos, se ha puesto especial énfasis en establecer limitaciones al ejercicio del poder público a través

¹⁰ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 79/2009 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, agosto de 2009, Tomo XXX, p. 1067, Materia Constitucional, del rubro siguientes: “**FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.**” y la tesis de jurisprudencia 2a./J. 47/95 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, septiembre de 1995, Tomo II, pág. 293, Materia Administrativa, del rubro: “**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES.**”

de diversos principios que deben guiar a los tributos, ante la necesidad de la protección del derecho de propiedad privada de los gobernados. Estos principios no sólo actúan como límites, sino que también dan sus notas distintivas a las obligaciones públicas denominadas contribuciones o tributos.¹¹

Así, estos principios que rigen en materia recaudatoria además de ser derechos fundamentales, constituyen al mismo tiempo obligaciones que deben observar todas las autoridades fiscales dentro del Estado mexicano, por lo cual, a su vez, se erigen como verdaderos derechos subjetivos que las personas causantes que pueden hacer exigibles frente los órganos que se encuentran investidos de la potestad tributaria estatal.

De dichas máximas que rigen en materia fiscal, es de resaltada importancia el principio de legalidad tributaria, el cual consiste –como vertiente especializada del diverso de reserva de ley– en una exigencia de primer orden que implica una obligación legislativa de prever expresamente en una ley formal y material los elementos de una contribución, de conformidad con el cual ningún órgano exactor del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por una disposición legal anterior. De no respetarse ese principio, no podría considerarse que un tributo fue establecido de forma equitativa y proporcional.¹²

Es oportuno destacar que ese Alto Tribunal ha sostenido que el principio de reserva de ley en materia tributaria, si bien generalmente se encuentra referido a la facultad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo, también se extiende a las diversas normas generales que expiden otros órganos administrativos derivado de las cláusulas habilitantes que se crean en la ley.¹³

¹¹ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al 27 de octubre de 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

¹² Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 77/99 del Pleno de ese Alto Tribunal, Novena Época, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, agosto de 1999, pág. 20, del rubro siguiente: **“LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL EXAMEN DE ESTA GARANTÍA EN EL JUICIO DE AMPARO, ES PREVIO AL DE LAS DEMÁS DE JUSTICIA FISCAL.”**

¹³ Cfr. Sentencia de 9 de noviembre de 2016, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo en Revisión 636/2015, pp. 46 a 49.

Contrario a lo expuesto, los artículos precisados en párrafos anteriores, así como los relativos al apartado F. en el primer concepto de invalidez habilita a una autoridad administrativa para determinar los costos por derechos no contemplados en la sección de servicios por derecho de acceso a la información.

Es decir, el Congreso del Estado de Querétaro facultó indebidamente a los diversos Municipios de la entidad para determinar, a través de un acto administrativo, elementos propios de la contribución –como lo es la cuota de derechos– que deberán pagar los contribuyentes usuarios de los servicios que presten los Ayuntamientos por concepto de servicios de acceso a la información y cualquier otro concepto que de forma discrecional estimen adecuado, atribución que es propia e indelegable del Poder Legislativo local.

Lo anterior es así, en virtud de que el principio de legalidad tributaria contenido en el numeral 31, fracción IV, de la Norma Fundamental, se traduce en la exigencia de que sea el legislador quien determine los elementos esenciales de la contribución y no las autoridades administrativas, es decir que deben contenerse en un ordenamiento con rango de ley formal y materialmente, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las personas en su calidad de contribuyentes.¹⁴

Como se ha señalado, el precepto citado consagra los principios constitucionales tributarios de generalidad contributiva, reserva de ley o legalidad tributaria, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales además de ser derechos fundamentales inherentes a los gobernados y reconocidos por el texto constitucional, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, en los términos siguientes:

- a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.

¹⁴ Véase la Tesis Aislada: 1a. CVIII/2018 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 57, agosto de 2018, Tomo I, página 1020, del rubro siguiente: “**DERECHOS ESPECIAL, ADICIONAL Y EXTRAORDINARIO SOBRE MINERÍA. LOS ARTÍCULOS 268, 269 Y 270 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, VIGENTE EN 2014, NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.**”

- b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- c) **Sólo se pueden crear mediante ley.**
- d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
- e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

Con base en las características enlistadas, las contribuciones o tributos se entienden como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Ciudad de México, Estados o Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.¹⁵

Ahora bien, las contribuciones previstas en el texto constitucional pueden ser de distinta naturaleza, atendiendo a su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula, a saber:

- **Sujeto:** La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.
- **Hecho imponible:** Presupuesto jurídico o económico fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria. El hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.

¹⁵ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 27 de octubre de 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

- **Base imponible:** El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.
- **Tasa, tarifa o cuota:** La cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del tributo. En el caso particular de los derechos, es el monto determinado que debe pagarse como contraprestación al servicio del orden administrativo prestado por el Estado.
- **Época de pago:** Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y por tanto debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Los componentes referidos son una constante estructural de los tributos, aun cuando su contenido puede ser variable pudiendo presentarse de manera distinta, por lo que dependiendo del tipo de contribución que se analice se determina la naturaleza propia a cada tributo.

En otras palabras, existen diversos tipos de contribuciones y cada una conserva su propia naturaleza. Las autoridades legislativas se encuentran habilitadas para establecer diversos tipos de tributos, respetando sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

Ahora bien, del género contribución se distinguen doctrinal y legislativamente cuatro especies, a saber, los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos, los cuales se definen de la siguiente forma:

- Aportaciones de seguridad social:** son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.
- Contribuciones de mejoras:** son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

- c) **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 éste presta 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 la ley correspondiente. También se consideran derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.
- d) **Impuestos:** son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y sean distintas de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

De forma similar, dentro del orden jurídico del Estado de Querétaro, la codificación fiscal de dicha entidad federativa clasifica a las contribuciones en impuestos, derechos y contribuciones de mejoras,¹⁶ a las cuales define de la siguiente manera:

- a) **Impuestos:** Las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma, que sean distintas a los derechos y a las contribuciones de mejoras.
- b) **Derechos:** 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, 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 la Ley de Hacienda del Estado de Querétaro o en alguna otra disposición legal en la que se les reconozca ese carácter.

¹⁶ **Código Fiscal del Estado de Querétaro**

Artículo 24. Las contribuciones se clasifican en impuestos, derechos y contribuciones de mejoras. (...).

También considera como derechos a las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados que presten servicios exclusivos del Estado.

- c) Contribuciones de mejoras:** Aquéllas establecidas en ley, a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

En el caso que nos ocupa, resulta particularmente relevante abordar las características de las contribuciones denominadas “derechos”, toda vez que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que *“por la obtención de Derechos no incluidos en otros conceptos de acuerdo al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia municipal correspondiente”* que pretenden cobrar los Ayuntamientos, participan de esa naturaleza y, en consecuencia, los elementos esenciales que los determinan deben establecerse formal y materialmente en una ley.

Al respecto, el derecho, como especie de tributo, se puede definir como la contraprestación señalada por la ley en pago de servicios de carácter administrativo o por la explotación de bienes del dominio público sobre los cuales el Estado ejerce su titularidad.

En ese sentido, los derechos se causan en cualquiera de los siguientes supuestos:

1. Pago por la explotación o aprovechamiento de bienes del dominio público del Estado.
2. Pago por servicios de carácter público que presta el Estado.

Apuntado lo anterior, las disposiciones impugnadas contemplan costos de acuerdo al precio del mercado, al estudio técnico o a la tarifa que establezca la dependencia municipal por la prestación de los servicios relacionados con el derecho de acceso a la información y por derechos no incluidos en otros conceptos que cobrarán los Municipios, por lo que resulta evidente que, acorde

a su naturaleza, se trata de derechos por servicios de carácter público del orden administrativo.

En esa tesitura, no hay lugar a dudas que los precios que se cobrarán por los servicios que prestan los Municipios en ejercicio del derecho de acceso a la información, así como los diversos no contemplados en otros conceptos, tienen el carácter de “derechos por servicios”, éstos deben cumplir con los principios tributarios, particularmente el de legalidad tributaria que fue abordado en párrafos anteriores, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las personas en su carácter de contribuyentes.

Sin embargo, las Leyes que se tildan de inconstitucionales no contienen todos los elementos esenciales de los derechos que cobrarán los Municipios por los conceptos multireferidos, en virtud de que delega de manera indebida la facultad de establecer los precios por los servicios que se prestan a una autoridad administrativa, como lo son las propias dependencias municipales.

De esta forma, se vulnera el principio de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que ello implica que se deja al arbitrio de un órgano administrativo el establecimiento de los elementos esenciales de las contraprestaciones que deban cubrirse por los servicios relacionados con el derecho de acceso a la información y otros no contemplados, particularmente la fijación del hecho imponible, la base y –sobre todo– la tarifa o cuota que deben pagarse, en desmedro de la seguridad jurídica de los contribuyentes.

Contrario a lo anterior, el Congreso del Estado de Querétaro delegó completamente a las dependencias municipales de la entidad, la facultad de fijar los precios que se cobrarán por la prestación de sus servicios, sin indicar o plasmar en ley el parámetro o el mecanismo de control objetivo que impida que la determinación del tributo quede a discreción de la autoridad encargada de la exacción, de tal forma que los contribuyentes usuarios de los servicios del referido organismo descentralizado no conozcan con certeza las contraprestaciones que están obligadas a pagar, máxime que no puede considerarse que el establecimiento de derechos por servicios de acceso a la información, así como los no determinados se consideren de alta especificidad técnica que ameriten la delegación aludida.

De esta forma, se vulnera el derecho de seguridad jurídica en materia tributaria en perjuicio de los contribuyentes, toda vez que no permite que el propio ordenamiento legal sea un instrumento o mecanismo de defensa frente a la arbitrariedad de las autoridades administrativas, en razón de que las personas usuarias de dichos servicios no sepan a qué atenerse respecto de los cobros que, en el momento de causación, realicen las autoridades municipales queretanas.¹⁷

Por lo anterior, ha quedado evidenciada la inconstitucionalidad que contienen las disposiciones impugnadas, en contravención del derecho humano de seguridad jurídica y de los principios de legalidad y reserva de ley en materia tributaria, por lo cual lo procedente es declarar la invalidez de dicha norma.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustenta la inconstitucionalidad de los artículos referidos en el apartado III del presente escrito, relativos a diversas leyes de ingresos de los Municipios de Querétaro, publicados en el Periódico Oficial de esa entidad el 26 de diciembre de 2018.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional la norma impugnada, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 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

¹⁷ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, página 437, de rubro: **“SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.”**

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; (...)”

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1) denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra de los derechos humanos del acceso a la justicia para todas las personas y de los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica.

Esta acción se identifica con los objetivos “16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, y la meta 16.10, consistente en “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las

leyes nacionales y los acuerdos internacionales”.¹⁸ Es así como el derecho de acceso a la información, así como sus principios rectores son importantes, pues al reconocerse éste, se permite acceder a otros derechos, lo que posibilitará tener una mejor calidad de vida.

Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para una mayor seguridad jurídica de las personas.

ANEXOS

1. Copia simple. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Maestro Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna.¹⁹ En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,²⁰ se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga”, del 26 de diciembre de 2018 que contiene los Decretos por los que se expiden las diversas

¹⁸ Página 39/40 de la A/RES/70/1. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.

¹⁹ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: **“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).”**

²⁰ “Artículo 11. (...) En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)”

Leyes de Ingresos de los Municipios de Querétaro, en las disposiciones que se impugnan (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros y Ministras integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados, delegadas, autorizadas y autorizados, a las y los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico de actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

Ciudad de México, a 25 de enero de 2019.

**MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS