

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 20 de enero de 2023.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones de 2 leyes de ingresos municipales del Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023, expedida mediante decretos publicados el 21 de diciembre de 2022, en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo y Jesús Roberto Robles Maloof, con cédulas profesionales números 4602032 y 3184380, respectivamente, que la y lo acreditan como licenciada y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	3
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	4
IX.	Introducción.	5
X.	Concepto de invalidez.....	6
	ÚNICO.....	6
	A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información ...	7
	B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.....	12
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	20
	ANEXOS	20



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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Nayarit.

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

1. Artículo 31, fracción V, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahuacatlán, Nayarit, para el Ejercicio Fiscal 2023.
2. Artículo 45, fracciones IV y VI, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Xalisco, Nayarit, para el Ejercicio Fiscal 2023.

Dichos ordenamientos fueron publicados el 21 de diciembre de 2022 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

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

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de acceso a la información pública.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

La norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit el día 21 de diciembre de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 22 del mismo mes y anualidad al viernes 20 de enero de 2023. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados

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

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

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

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

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

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

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

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

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

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

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

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

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Los artículos 31, fracción V, inciso b), y 45, fracciones IV y VI, letra b, de las leyes de Ingresos de los municipios nayaritas de Ahuacatlán y Xalisco, para el ejercicio fiscal 2023, respectivamente, establecen cuotas injustificadas por la certificación de información pública solicitada, así como por la reproducción en medios magnéticos.

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

En el presente concepto de invalidez se argumentará que los preceptos titulados de inconstitucionales de las leyes de Ingresos de los municipios de Ahuacatlán y Xalisco, ambos del estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023 transgreden el derecho humano de acceso a la información y el principio de gratuidad que rige a dicha prerrogativa fundamental.

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

Luego, se desarrollarán los argumentos por los cuales se estima que las normas en combate, al establecer el pago de un derecho por la certificación y reproducción en medios magnéticos de la información solicitada, transgrede el principio de

gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que las cuotas previstas no se justifican mediante bases objetivas del costo de los materiales empleados, por lo que contravienen indicado principio constitucional que rige el derecho de acceso a la información.

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

Para abordar el presente concepto de invalidez es necesario referir que el derecho a la información consagrado en el artículo 6 constitucional comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).³

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

Adicionalmente, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa; lo que a su vez, implica una obligación a cargo del Estado de no obstaculizar ni impedir su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otra parte, de establecer los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).⁵

Finalmente, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y, a su vez, que informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el

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

⁴ *Idem.*

⁵ *Idem.*

ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).⁶

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

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

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

⁶ *Idem.*

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁷ ha establecido 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.

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

El citado Tribunal Interamericano también ha explicado que la posibilidad de que las personas puedan “buscar” y “recibir” “informaciones” protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado. Consecuentemente, el numeral 13 del Pacto de San José ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a esa información.

Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. La Corte Interamericana ha concluido que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible.⁸

En esa tesitura, es importante destacar que tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han sido enfáticas en establecer la doble vertiente del derecho de acceso a la información: por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.⁹

Así, el derecho de acceso a la información constituye un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. De tal suerte que obstaculizar el ejercicio de este derecho fundamental haría nugatorias diversas prerrogativas constitucionales.

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

⁸ *Idem.*

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

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

Es necesario recalcar la importancia del derecho de acceso gratuito a la información pública, pues éste es piedra angular de un Estado democrático y de derecho, lo que significa que debe ser protegido y garantizado en sus dos dimensiones: individual y social. La individual, ya que protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad, formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno, fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa. Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información, que constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual.

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

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

En conclusión, lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos, siempre que dichas cuotas se fijen de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos. Estos costos no pueden

constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información. De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo.

Finalmente, conforme a la Ley General de Transparencia, en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información y que las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que la Ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso éstas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha Ley.

Una vez enunciadas las anteriores consideraciones generales, a continuación, se expondrán los argumentos por lo que se estima que la norma es inconstitucional por oponerse al derecho de acceso a la información pública, así como a los principios de gratuidad y proporcionalidad en las contribuciones.

B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

Una vez que se ha expuesto el contenido del derecho de acceso a la información, de conformidad con los parámetros nacional e internacionales en la materia, a continuación, se presentan los motivos por los que se estiman inconstitucionales los preceptos controvertidos de las leyes de Ingresos de los municipales de Ahuacatlán y Xalisco, ambos del estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023, que contemplan tarifas injustificadas por la certificación y reproducción en medios magnéticos de la información solicitada.

A efecto de demostrar la anterior premisa, de forma preliminar se transcriben las disposiciones normativas controvertidas, las cuales expresamente prevén:

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AHUACATLÁN, NAYARIT, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2023.

*“Artículo 31. Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán en pesos conforme a la siguiente tarifa expresada en UMA:
I. - IV (...)*

V. Por la reproducción de documentos en medios electrónicos:

a) (...)

b) En medios magnéticos denominados disco compacto (CD), costo por unidad. 0.12”

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALISCO, NAYARIT, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2023.

“Artículo 45.- Los derechos por servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme la siguiente tarifa:

Concepto		Valor UMA
I. -III	(...)	
IV.	<u>Por la certificación de legajo.</u>	<u>0.4049</u>
V.	(...)	
VI.	<u>Por la reproducción de documentos en medios digitales:</u>	
	a) (...)	
	b) <u>Si la entidad facilita el medio digital (CD). Costo por cada disco compacto</u>	<u>0.1237</u>

De los textos trasuntos de las disposiciones impugnadas, se advierte que el Congreso nayarita instauró los siguientes costos por la reproducción de la información solicitada, en las siguientes modalidades:

Municipio	Modalidad	Cuota/Tarifa
Ahuacatlán	En medios magnéticos denominados disco compacto (CD)	\$12.44
Xalisco	Por la certificación de legajo	\$42.00
	Si la entidad facilita el medio digital (CD)	\$12.83

De los datos expuestos en la tabla que precede se advierte que, en los municipios de Ahuacatlán y Xalisco, las personas que soliciten reproducción de información pública en medios magnéticos – CD – deberán de cubrir las cantidades de \$12.44 pesos y \$12.83¹⁰ pesos, respectivamente; asimismo, en el propio Ayuntamiento de Xalisco las y solicitantes de información también podrán recibirla mediante la certificación en legajos, para lo cual deberán satisfacer una cuota de \$42.00 pesos, por lo que, a consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos dichas cuotas son contrarias al principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información pública.

Lo anterior, 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 infieren los artículos impugnados, cuyos contenidos normativos **se alejan del principio de gratuidad que rige el ejercicio de este derecho.**

Ello, pues como se explicó previamente, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, impera el principio de gratuidad, conforme al cual **únicamente puede recuperarse el costo**

¹⁰ Teniendo en cuenta que una UMA equivale a \$103.74 de acuerdo con la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), disponible en el siguiente enlace: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

derivado del material de entrega, el del envío, en su caso y el de su certificación; cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información.

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

Como se mencionó en el apartado anterior del presente concepto, la previsión de erogaciones en materia de transparencia únicamente puede responder a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que lleguen a utilizarse; en tales términos, el Congreso nayarita al prever costos por la reproducción de la información que no se encuentren justificados, vulnera ese derecho humano.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que para estudiar la validez de las disposiciones impugnadas que prevén cuotas por servicios prestados respecto del derecho de acceso a la información, debe determinar si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.¹¹

Ello, pues conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí, que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que las y los

¹¹ Véanse las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver: la acción de inconstitucionalidad 13/2018, en sesión del 06 de diciembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 03 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2019, en sesión del 05 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2019, resuelta en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, entre otras.

servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.¹²

En esa virtud, los materiales que adquieran los municipios para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información pública deben hacerse a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras. Además, la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.¹³

Adicionalmente, debe mencionarse que tal como lo ha sustentado ese Alto Tribunal Constitucional, al tratarse de la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere una **motivación reforzada** por parte del legislador en la cual explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos.

Lo anterior, en virtud de que no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el ya mencionado principio de gratuidad, así como en el hecho de que los costos de reproducción, envío o certificación se sustenten en una base objetiva y razonable. De ahí que **el legislador tiene, al prever alguna tarifa o cuota, la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción.**¹⁴

Conforme a lo anterior, y en atención a lo dispuesto por los preceptos controvertidos, el Congreso local estableció cuotas que, a juicio de esta Comisión Nacional, no se encuentran justificadas en razón del costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información solicitada.

Además, de la revisión de los dictámenes correspondientes tampoco se encontró razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar las cuotas a pagar por la certificación y reproducción en medios magnéticos de la

¹² *Ibidem*, p. 63.

¹³ *Ídem*.

¹⁴ Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 49, 50 y 51, entre muchos otros precedentes.

información solicitada por las y los habitantes de los municipios nayaritas de Ahuacatlán y Xalisco.

Ello, porque del estudio de la exposición de motivos de las leyes de Ingresos de los municipios de Ahuacatlán¹⁵ y Xalisco¹⁶ no obra constancia alguna que refiera a la metodología, como tampoco de los costos de los materiales empleados para la prestación del servicio derivado de solicitudes de acceso a la información, por lo que no es posible concluir que las tarifas previstas en el artículo cuestionado sean razonables y justificadas.

Tampoco se advirtió en el dictamen de las leyes controvertidas de los municipios nayaritas de Ahuacatlán¹⁷ y Xalisco¹⁸, el Congreso local haya establecido una base objetiva y razonable de las tarifas por concepto de derechos por servicios de acceso a la información pública.

En consecuencia, para que las cuotas previstas en las normas reclamadas sean acordes con el parámetro de constitucionalidad expuesto anteriormente, el Congreso local debió puntualizar en el dictamen correspondiente y de forma explícita los costos y en general la metodología que le permitió arribar a las mismas, como pudiera ser por ejemplo señalando el valor comercial de las hojas de papel, de la tinta, así como de los discos compactos, circunstancia que, como ya se señaló, no aconteció.

¹⁵ Congreso del Estado Libre y Soberano de Nayarit, XXXIII Legislatura. Iniciativa de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahuacatlán, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023, disponible en:

https://procesolegislativo.congresonayarit.gob.mx/wp-content/uploads/proceso_legislativo/ley_dec/199_33leg_INIC_DEC_AHUACATLAN_LEY_ING_RESO_2023.pdf

¹⁶ Congreso del Estado Libre y Soberano de Nayarit, XXXIII Legislatura. Iniciativa de la Ley de Ingresos del Municipio de Xalisco, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023, disponible en:

https://procesolegislativo.congresonayarit.gob.mx/wp-content/uploads/proceso_legislativo/ley_dec/199_33leg_INIC_DEC_AHUACATLAN_LEY_ING_RESO_2023.pdf

¹⁷ Congreso del Estado Libre y Soberano de Nayarit, XXXIII Legislatura. Dictamen de Decreto de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahuacatlán, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023, disponible en:

https://procesolegislativo.congresonayarit.gob.mx/wp-content/uploads/proceso_legislativo/ley_dec/199_33leg_DIC_LEY_ING_AHUACATLAN_2023.pdf

¹⁸ Congreso del Estado Libre y Soberano de Nayarit, XXXIII Legislatura. Dictamen de Decreto de la Ley de Ingresos del Municipio de Xalisco, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023, disponible en:

https://procesolegislativo.congresonayarit.gob.mx/wp-content/uploads/proceso_legislativo/ley_dec/189_33leg_DICT_RESOL_LEY_ING_2023_XALISCO.pdf

En ese sentido, se advierte que las tarifas controvertidas carecen de una base objetiva y razonable que se ajusten al parámetro de regularidad constitucional en materia de acceso a la información pública.

Consecuentemente, el cobro por certificaciones previsto en la fracción IV del artículo 45 de la Ley de Ingresos municipal de Xalisco es injustificado, pues si bien es cierto, el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, se da lugar a la relación entablada entre las partes que no es ni puede ser de derecho privado de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para éste**, sino que **debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**¹⁹.

Igualmente, ese Alto Tribunal Constitucional ha sostenido que a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar, **no debe perseguir lucro alguno**, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional **debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos**²⁰.

Adicionalmente a lo expuesto, en relación con la fracción IV del artículo 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xalisco, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que tampoco es proporcional, pues en los casos en que se solicite únicamente una copia certificada de un documento que conste en una hoja, la persona petitionerá deberá pagar \$42.00, misma cantidad que cubrirá quien haya solicitado la certificación de un expediente que conste de dos o más hojas, por lo que resulta desproporcional.

Por otra parte, por cuanto a las tarifas previstas en los artículos 31, fracción V y 45, fracción VI, ambos en el inciso b), de las leyes de ingresos cuestionadas, si bien es cierto que el inciso a) de ambas fracción en combate expresamente prevén que cuando la persona solicitante proporcione el medio magnético en el que se realizará la reproducción estará exento de pago, también lo es que los supuestos cuestionados

¹⁹ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92.

²⁰ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, Óp. Cit., párr. 74.

carecen de una base objetiva que efectivamente atienda a los costes que eroga los municipios de Ahuacatlán y Xalisco por la entrega de la información en esa modalidad.

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

Es decir, el Congreso nayarita tiene la obligación de hacer explícitos los costos y en general la metodología que le permitió arribar a las tarifas por la reproducción de la información, como pudiera ser, por ejemplo, señalando el valor comercial de las hojas de papel, de la tinta o tóner, el valor de los CD, entre otros, a efecto de que se pueda advertir que dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos²¹.

En ese tenor, recaía en la legislatura local la carga de demostrar que el cobro previsto en las normas impugnadas por la certificación y reproducción en medios magnéticos de la información pública atiende únicamente a la modalidad de reproducción solicitada, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.²²

Por lo tanto, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare la invalidez de los artículos 31, fracción V, inciso b), y 45, fracciones IV y VI, letra b, de las leyes de Ingresos de los municipios nayaritas de Ahuacatlán y Xalisco, para el ejercicio fiscal 2023, respectivamente, ya que no se justifica el cobro por la certificación y reproducción en medios magnéticos de la información pública solicitada, pues no se ajustan al parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.²³

²¹ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 23 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 47.

²² Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 27.

²³ Así lo ha resuelto en diversos precedentes, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 104/2020 y la 93/2020.

De tal suerte que, conforme al criterio de ese Alto Tribunal, si no existe razonamiento que justifique el cobro por la reproducción de información con una base objetiva, ello solo puede significar que las cuotas establecidas se determinaron de forma arbitraria sin contemplar el costo real de los materiales empleados en la reproducción de la información, por lo que las normas combatidas transgreden el principio de gratuidad de acceso a la información pública contenido en el artículo 6° de la Constitución Federal, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

Adicional a los argumentos expuestos, es importante mencionar que los preceptos controvertidos tienen un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico, pues al realizar cobros por la entrega de información, unos de los sujetos destinatarios de las normas podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que las normas terminan teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

Finalmente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima trascendental destacar que ese Alto Tribunal Constitucional al resolver diversos medios de control de constitucionalidad²⁴ ha determinado, reiteradamente, vincular al Congreso del estado de Nayarit para que en el futuro se abstenga de establecer derechos por la reproducción de documentos derivados de solicitudes de acceso a la información.

Así, en atención a las resolutorias que ha dictado ese Máximo Tribunal Constitucional, entre ellas, la de la acción de inconstitucionalidad 9/2021, en la cual decretó la invalidez de normas de diversas leyes de ingresos municipales nayaritas, para el ejercicio fiscal 2021, y además determinó vincular al Congreso de esa entidad para que en el futuro se abstuviera de establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de acceso a la información en términos de lo resuelto en dicho fallo²⁵, lo cual, como se ha hecho patente en el presente escrito, no ha sido cumplido por el legislador de esa entidad.

²⁴ Véase las sentencias de las acciones de inconstitucionalidad 4/2021 y 9/2021.

²⁵ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 9/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 04 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, p. 96, relativa a los efectos, los cuales a la letra disponen:

“SEXTO. Efectos. (...) Por otro lado, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, **en lo futuro el Congreso del Estado de Nayarit deberá abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad, en términos de lo resuelto en el presente fallo, respecto de las normas que fueron declaradas inválidas.**

En ese sentido, este Organismo Constitucional Autónomo solicita a ese Tribunal Pleno para que declare la invalidez de los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios de Ahuacatlán y Xalisco, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023 al ser contrario al derecho de acceso a la información pública, así como al principio de gratuidad que rige aludido derecho fundamental, con base a los criterios sostenidos en los precedentes señalados.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos de las leyes de Ingresos de los municipios de Ahuacatlán y Xalisco, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de referida entidad federativa el 21 de diciembre de 2022, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildados de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la

(...)”

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

2. Copia simple del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit del 21 de diciembre de 2022 que contienen los decretos por los que se expidieron las leyes de Ingresos de los municipios de Ahuacatlán y Xalisco, para el ejercicio fiscal 2023, del mencionado estado de la República (Anexo dos).

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

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

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

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

TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como del concepto de invalidez planteado en la demanda.

PROTESTO LO NECESARIO

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

LMP

