

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

Ciudad de México, a 26 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 la Ley de Ingresos del Estado Libre y Soberano de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023, expedida mediante Decreto publicado el 27 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 4° 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.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción. ....	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	4
IX.	Introducción. ....	5
X.	Concepto de invalidez.....	6
	PRIMERO.....	6
	A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.....	7
	B. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas.....	10
	SEGUNDO.....	18
	A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información .	19
	B. Inconstitucionalidad del precepto impugnado.....	24
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	31
	ANEXOS .....	31

CNDH  
M É X I C O  

---

*Defendemos al Pueblo*

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.**

**a) Cobros excesivos y desproporcionados por servicios de reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información:**

Artículos 19, fracciones IV y V, 30, fracciones III y V, y 41, de la Ley de Ingresos del Estado Libre y Soberano de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023.

**b) Cobros excesivos y desproporcionados e injustificados por acceso a la información:**

Artículo 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Estado Libre y Soberano de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023.

Dichos ordenamientos fueron publicados el 27 de diciembre de 2022 en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.

**IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.**

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

## V. **Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Derecho de acceso a la información pública.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información.
- Principio de proporcionalidad y equidad tributaria.

## VI. **Competencia.**

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad 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 27 de diciembre de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 28 del mismo mes y anualidad al miércoles 11 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)<sup>1</sup>, de la Constitución Política de los Estados

---

<sup>1</sup> **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

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 XI<sup>2</sup>, 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.

---

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; (...)."

<sup>2</sup>" **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 (...)."

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

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

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

#### **X. Concepto de invalidez.**

**PRIMERO.** Los artículos 19, fracciones IV y V, 30, fracciones III y V, y 41, de la Ley de Ingresos del Estado Libre y Soberano de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023 prevén cobros injustificados y desproporcionados por los servicios que presten diversas dependencias, instituciones y autoridades nayaritas, relativos a la búsqueda y expedición de copias simples y certificadas.

Ello, porque las tarifas establecidas no atienden a los costos del servicio que le representó al Estado la reproducción y entrega de la información, además de que establecen cobros diferenciados en razón al número de hojas sin justificación, pese a que se trata esencialmente de los mismos servicios. Por tanto, vulnera los principios de justicia tributaria, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumentará que los preceptos tildados de inconstitucionales transgreden los principios de justicia tributaria, toda vez que prevén cuotas que no atienden al costo real del servicio prestado por el Periódico Oficial, la Secretaría para la Honestidad y Buena Gobernanza, y en general, por las instituciones de los tres poderes, todos del estado de Nayarit.

Para sostener la invalidez hecha valer, en primer término, se explicará de forma breve la naturaleza de las contribuciones denominadas “derechos” y, posteriormente, cómo operan los principios de proporcionalidad y equidad en ese tipo de tributos. Concluyendo con el análisis de las disposiciones reclamadas para demostrar que son contrarias al parámetro de regularidad constitucional.

#### **A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.**

En el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se establece como obligación de los mexicanos el contribuir para los gastos públicos y consagra los principios constitucionales de índole fiscal, consistentes en generalidad contributiva, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales son derechos fundamentales inherentes a los gobernados que limitan el ejercicio de la potestad tributaria del Estado.

Partiendo de lo anterior, es pertinente exponer las características que ese Alto Tribunal ha identificado en los tributos o contribuciones:

- a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
- 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 particularidades enlistadas, es posible construir un concepto de contribución o tributo, el cual es entendido 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 y 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.<sup>3</sup>

Las contribuciones o tributos pueden ser de distinta naturaleza, según su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales (sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago). Esto quiere decir que la autoridad legislativa puede establecer diversos tipos de contribuciones, siempre que observe sus notas fundamentales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las de su especie.

Así, en el género de las contribuciones, existe una especie a la que se le ha identificado como “derechos”. Bajo esa denominación, se alude a aquellos tributos impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos; por ende, se refiere a una **actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público.**

En otras palabras, los *derechos* son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares<sup>4</sup>.

Lo anterior supone que, en el establecimiento de contribuciones denominadas *derechos*, la liquidación y cobro se rigen por los principios de justicia tributaria, garantizados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante, atento a la naturaleza de ese tipo de tributos, ese Alto Tribunal ha definido que los principios de justicia tributaria – que se desdoblán en los diversos de proporcionalidad y equidad– **rigen de manera distinta cuando se trata de**

---

<sup>3</sup>Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005, en sesión del 27 de octubre de 2005.

<sup>4</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 1/98 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Materia Administrativa-Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, página 40, de rubro “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN**”.



**derechos o de impuestos**<sup>5</sup>, puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros.

Si como ya se explicó, en materia fiscal se entiende por “derechos” a aquellas contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado como **precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo** y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten, entonces el principio de proporcionalidad implica que la determinación de las cuotas correspondientes por ese concepto ha de tener en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.<sup>6</sup>

Ello se debe a que, al tratarse de derechos, debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.<sup>7</sup>

Por otra parte, el principio de equidad en materia tributaria exige, en términos generales, que los contribuyentes que se encuentran en una misma hipótesis de causación deben guardar **una idéntica situación frente a la norma jurídica que los regula**, lo que a su vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación.

En otras palabras, el principio de equidad en la imposición significa que las personas, en tanto estén sujetas a cualquier contribución y se encuentren en iguales condiciones relevantes para efectos tributarios, han de recibir el mismo trato en lo que se refiere al tributo respectivo.

---

<sup>5</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, pág. 41, rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.**”

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 3/98, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Administrativa-Constitucional, publicada en el semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 54, de rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**”

En síntesis, a las referidas contribuciones le son aplicables los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, de manera que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, atendiendo a lo siguiente:

- Por regla general, el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.
- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.<sup>8</sup>

En conclusión, es criterio reiterado de ese Alto Tribunal que para analizar la proporcionalidad y equidad de una disposición normativa que establece un derecho, **debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago**, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.<sup>9</sup>

## **B. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas.**

Tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos 19, fracciones IV y V, 30, fracciones III y V, y 41, de la Ley de Ingresos del Estado Libre y Soberano de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023 vulneran el principio de proporcionalidad y equidad tributaria.

---

<sup>8</sup>Véase la tesis aislada 2a. CXXXIII/2010 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1472, de rubro: **“DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. EL ARTÍCULO 244-D DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.”**

<sup>9</sup> Véase la sentencia dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 487/2011, resuelto en sesión pública del 30 de noviembre de 2011, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

Lo anterior, pues al establecer el cobro de derechos por los servicios que presten el Periódico Oficial, la Secretaría para la Honestidad y Buen Gobierno, así como las instituciones de los tres poderes, todos del estado de Nayarit por la simple búsqueda, así como la expedición de copias simples y certificadas, el Congreso local debió establecer tarifas acordes a las erogaciones que realmente le representa la prestación de dicho servicio.

Para continuar con el estudio correspondiente a continuación se transcriben los dispositivos normativos impugnados:

*“Artículo 19.- Los servicios que presta el Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado, se pagarán conforme a la tarifa expresada en Unidad de Medida y Actualización (UMA), que se señalan a continuación:*

<b>CONCEPTO</b>	<b>TARIFA EN UMA VIGENTE</b>
I. - III. (...)	
IV. Por la expedición de copias certificadas, de 1 a 250 hojas.	0.9
IV. Por la búsqueda en el archivo del Periódico Oficial, por año.	0.5”

*“Artículo 30.- Por cualquier servicio que preste la Secretaría para la Honestidad y Buena Gobernanza, conforme a lo dispuesto en la Legislación Estatal, pagará conforme a la siguiente tarifa expresada en Unidad de Medida y Actualización (UMA) o tarifa expresada en pesos mexicanos, que se señalan a continuación:*

<b>CONCEPTO</b>	<b>TARIFA EN UMA VIGENTE</b>
I. - II. (...)	
III. Copia Declaración Patrimonial y de Intereses.	
a) Copia simple.	0.4
b) Copia más certificación.	0.8
(...)	
V. Copia certificada de expediente de responsabilidades administrativas.	
a) Foja útil.	\$1.31 pesos
b) Certificación.	0.8”

*“Artículo 41.- Los derechos por certificados, certificaciones de documentos y constancias que no estén considerados en otros capítulos de la presente Ley, se pagarán de acuerdo con la siguiente tarifa expresada en Unidad de Medida y Actualización (UMA), que se señalan a continuación:*

<b>CONCEPTO</b>	<b>TARIFA EN UMA VIGENTE</b>
Por cada certificado y constancias que expidan las oficinas e instituciones de los tres Poderes del Estado.	
A. Por las certificaciones de documentos de 1 a 50 hojas.	0.9
B. A partir de 51, por cada 50 hojas y su fracción excedente.	0.9
Por la reproducción o certificación de actuaciones que obran en medios electrónicos.	2”

De lo trasunto, se desprende que el Congreso nayarita instauró diversas tarifas por la búsqueda y reproducción de la información, cuyas cantidades, en pesos, se traducen de la siguiente manera:

<b>Autoridad</b>	<b>Modalidad</b>	<b>Cantidad a pagar</b>	
<b>Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado</b>	Copias certificadas, de 1 a 250 hojas	\$93.36	
	Búsqueda en el archivo del Periódico Oficial, por año	\$51.87	
<b>Secretaría para la Honestidad y Buena Gobernanza</b>	Copias de declaración patrimonial y de intereses	Copia simple	\$41.49
		Copia más certificación	\$82.99
	Copias certificadas por expediente de responsabilidades	Por foja útil	\$1.31
		Certificación	\$82.99
<b>Instituciones de los tres poderes</b>	certificaciones de documentos de 1 a 50 hojas	\$93.36	
	A partir de 51, por cada 50 hojas y su fracción excedente.	\$93.36	
	Reproducción o certificación de actuaciones que obran en medios electrónicos.	\$207.48	

De lo anterior se advierte que los costos por la reproducción de información, de acuerdo a la modalidad correspondiente, van de los \$1.31 pesos a \$207.48<sup>10</sup> pesos; aunado a que en uno de los supuestos de las normas impugnadas establece una cuota por la simple búsqueda del documento por año.

Asimismo, el Congreso local estableció en los preceptos impugnados tarifas diferenciadas de acuerdo con el número de hojas, una cuota por las primeras cincuenta o doscientas cincuenta, según sea el caso, y otro costo por cada foja adicional.

En ese contexto, este Organismo Nacional advierte que las normas impugnadas vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributaria que rigen a las contribuciones, pues las tarifas no guardan relación directa con los gastos que representan la prestación de tales servicios.

<sup>10</sup> 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/>

Al respecto, ese Máximo Tribunal Constitucional ha reiterado en diversos precedentes<sup>11</sup> que las tarifas relativas a la búsqueda y reproducción en copias simples y certificaciones de los documentos solicitados que no derivan del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública, y que no son acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados ni guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con el que implica certificar un documento, transgreden los **principios de proporcionalidad y equidad tributarios**.

En el caso en concreto, se advierte que las disposiciones normativas controvertidas se enmarcan en la categoría de derechos por servicios, es decir que le corresponde contraprestaciones por los mismos, por lo tanto, para la determinación de las cuotas por concepto de derechos de servicios ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión, por lo cual, la cuota que establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

En este orden, para que las cuotas que se tengan que cubrir, en razón a derechos por servicios prestados por el Ente público, observen los principios de proporcionalidad y equidad de las contribuciones reconocidos en la Norma Fundamental, es necesario que dicho cobro sea acorde al costo que representó para el Estado e igual para todas las personas que lo reciben.

En tal virtud, al tratarse de derechos por la expedición de copias certificadas de documentos que obren en el Archivo General, el pago correspondiente implica para la autoridad la concreta obligación de que la tarifa que establezca, entre otras cosas, sea acorde o proporcional al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

En este punto es pertinente destacar que ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, sostuvo que conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino

---

<sup>11</sup> Véase las resoluciones de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 93/2020 en sesión del 29 de octubre de 2020; 105/2020 resuelta en sesión del 8 de diciembre de 2020; 51/2021 en sesión del 4 de octubre de 2021, 33/2021 resuelta en sesión del 7 de octubre de 2021; 77/2021 resuelta en sesión del 18 de noviembre de 2021, así como las diversas 182/2021, 1/2022 y 5/2022 resueltas en sesión del 13 de octubre de 2022, entre otras.

diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.

De ahí que no es justificable ni proporcional **cobrar por la expedición de copias certificadas de documentos**, pues si bien es cierto que el servicio que se proporciona 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**<sup>12</sup>.

Igualmente, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 de documentos**<sup>13</sup>.

Tal como lo ha sustentado ese Máximo Tribunal Constitucional del país, el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el citado servicio, pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite<sup>14</sup>.

Ello, porque a pesar de que –en el supuesto en comentario– el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación o constancia, sino que implica la certificación

---

<sup>12</sup> *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.

<sup>13</sup> *Cfr.* Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 08 de diciembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 74.

<sup>14</sup> Sentencia la acción de inconstitucionalidad 15/2019, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, *Óp. cit.*, párr. 94.

respectiva del funcionario público autorizado; sin embargo, la relación entablada entre las partes no es de derecho privado, de modo que no puede existir un lucro o ganancia para el Estado, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado<sup>15</sup>.

Por otra parte, tampoco lo es la tarifa establecida por una de las normas impugnadas respecto a las copias simples que se expidan cuando se trate de la reproducción de declaraciones patrimoniales y de intereses, pues el monto no atiende a los costes que le representa a la Secretaría para la Honestidad y Buena Gobernanza nayarita la prestación de aludido servicio.

Además, a juicio de este Organismo Constitucional Autónomo no existe base objetiva y razonable para que el Congreso estatal establezca un costo diferenciado en atención al número de fojas de los documentos solicitados cuando excedan de cincuenta o doscientos cincuenta hojas, según sea el caso, tal como acontece en el presente caso, pues ello implica una transgresión al principio de equidad tributaria, ya que las cuotas a pagar por la expedición de copias certificadas tendría que ser el mismo por unidad y no en atención a sí exceden un número determinado de fojas, como lo sería de cincuenta o doscientas cincuenta.

En este punto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima trascendental destacar que ese Máximo Tribunal Constitucional sustentó –al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2021– la invalidez de un precepto similar al controvertido en el presente medio de control de constitucionalidad, ya que no existe una relación razonable con el costo del servicio prestado, resultando contrario al principio de proporcionalidad<sup>16</sup>.

Por ello y en atención al precedente invocado, se solicita a ese Alto Tribunal Constitucional que declare la invalidez constitucional de las tarifas diferenciadas en razón de que excedan un número determinado de fojas –cincuenta o doscientos cincuenta, según corresponda– al ser contrarias al principio de equidad tributaria.

Por otro lado, este Organismo Constitucional Autónomo estima que menos aún es proporcional y razonable el cobro por la simple búsqueda de documentos que obren

---

<sup>15</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 33/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión ordinaria del 07 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 56.

<sup>16</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 33/2021, *Óp. Cit.*, párr. 59.

en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno nayarita, ni que dicha tarifa sea por cada año que involucre la búsqueda.

Ello, porque se trata de una actividad concreta en la cual la persona servidora pública encuentra un documento o información solicitada existente en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno nayarita, por lo que no es justificable ni proporcional **cobrar por la simple búsqueda de documentos**, pues la actividad necesaria para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para referida dependencia que justifique el monto establecido por el Congreso local, además de que **no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda.**

En otras palabras, la búsqueda de documentos requiere de menores recursos que la certificación de documentos o la expedición de copias simples –por ejemplo– **pues es suficiente con que la o el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado**<sup>17</sup>, de modo que **no puede existir un lucro o ganancia**, y sin dejar de observar la regla de que la cuota **debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**<sup>18</sup>.

Lo anterior ha sido reiterado por ese Tribunal Pleno en diversos precedentes<sup>19</sup>, siendo enfático en determinar que los únicos cobros que podrían efectuarse son para recuperar los costos de reproducción, envío y certificación de la información; **de manera que no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda de información.**<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2021, en sesión del 7 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 62.

<sup>18</sup> *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.

<sup>19</sup> Véanse, por ejemplo, las resoluciones de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 93/2020 en sesión del 29 de octubre de 2020; 105/2020 resuelta en sesión del 8 de diciembre de 2020; 51/2021 en sesión del 4 de octubre de 2021; 33/2021 resuelta en sesión del 7 de octubre de 2021; 77/2021 resuelta en sesión del 18 de noviembre de 2021; 182/2021 en sesión del 13 de octubre de 2022; 185/2021, en sesión del 11 de octubre de 2022; 1/2022 en sesión del 13 de octubre de 2022; 5/2022 en sesión del 13 de octubre de 2022; 37/2022 y su acumulada 40/2022 en sesión del 18 de octubre de 2022; 67/2022 y su acumulada 70/2022 en sesión del 25 de octubre de 2022, entre otras.

<sup>20</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 75/2021, en sesión del 18 de noviembre de 2021, bajo la Ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.



En consecuencia, las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**<sup>21</sup>, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse **de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos**.

Es decir, tal como lo ha sustentado ese Máximo Tribunal Constitucional del país, el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el mencionado servicio.

Bajo esa línea argumentativa, las cuotas previstas en los preceptos cuestionados de la Ley de Ingresos Estatal, para el ejercicio fiscal 2023 resultan desproporcionales, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio ni con el costo que implica certificar o reproducir en copias simples un documento, mucho menos por la mera búsqueda.

Por ende, las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse **de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos**.

De conformidad con lo anterior, es indiscutible que las disposiciones normativas de la Ley de Ingresos Estatal, para el ejercicio fiscal 2023, al establecer tarifas por la búsqueda y reproducción de información en copias simples y certificadas de los documentos que obran en las dependencias y autoridades nayaritas son contrarias a los principios de justicia tributaria.

Aunado a lo hasta aquí expuesto, esta Comisión Nacional considera que los preceptos controvertidos –a pesar de que no se refieren a que serán aplicados cuando se trate de solicitudes de acceso a la información pública ni se encuentra en un rubro específico que aluda a ese tipo de servicios, es innegable que, al tratarse de

---

<sup>21</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. cit.*, párr. 91.

cobros por la entrega de información que obre en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y de la Secretaría para la Honestidad y Buena Gobernanza local – incide en el ejercicio del derecho de acceso a la información de las y los nayaritas, ya que se trata de supuestos de entrega de información de carácter público que se encuentra en posesión de referidas dependencias.

Por lo anterior, se considera que las disposiciones sujetas a examen de regularidad constitucional también deben ser analizada bajo los estándares nacionales e internacionales que rigen el derecho de acceso a la información ya que, sin lugar a dudas el alcance de los preceptos impugnados impacta en mencionada prerrogativa fundamental.

En conclusión, los artículos 19, fracciones IV y V, 30, fracciones III y V, y 41, de la Ley de Ingresos del Estado Libre y Soberano de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023 transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, por lo que lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y los expulse del sistema jurídico de esa entidad.

**SEGUNDO. El artículo 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Estado Libre y Soberano de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023 establece cuotas injustificadas por la certificación de información pública solicitada.**

**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 el artículo 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Estado Libre y Soberano de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023 transgrede 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 enunciarán los argumentos por los cuales se estima que la norma en combate, al establecer el pago de un derecho por la certificación de la información

solicitada, transgrede el principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que la cuota prevista no se justifica 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).<sup>22</sup>

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).<sup>23</sup>

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).<sup>24</sup>

Por último, 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

---

<sup>22</sup> 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."

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> *Idem.*

ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).<sup>25</sup>

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.

---

<sup>25</sup> *Idem.*

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>26</sup> 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.

---

<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup>

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.<sup>28</sup>

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.

---

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> 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 del precepto impugnado.**

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 estima inconstitucional el artículo 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Estado Libre y Soberano de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023, que contemplan tarifas injustificadas por la certificación de la información solicitada.

A efecto de demostrar la anterior premisa, de forma preliminar se transcribe la disposición normativa controvertida, la cual expresamente prevé:

*“Artículo 40. - Por la obtención de información pública, como consecuencia del ejercicio de derecho de acceso a la información, proporcionada por la autoridad competente, en los términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit, se pagará conforme la siguiente tarifa expresada en pesos mexicanos, que se señalan a continuación:*

<b>Concepto</b>	<b>TARIFA EN PESOS</b>
I. Certificación por expediente.	\$83.00
<i>En el caso de actas de sesiones, éstas y sus anexos serán considerados como un solo expediente. (...)”</i>	

Del texto trasunto de la norma impugnada, se advierte que el Congreso nayarita instauró que por la expedición de copias certificadas de la información solicitada,



cuando se trate de expedientes, las personas solicitantes deberán de cubrir la cantidad de \$83.00 pesos, por lo que, a consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos dichas cuotas son contraria 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 al principio que rige el derecho de acceso a la información y lo que se infiere del artículo impugnado, cuyo contenido normativo **se aleja 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 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.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> 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

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 servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.<sup>30</sup>

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.<sup>31</sup>

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**

---

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.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>31</sup> *Ídem*.

**alguna tarifa o cuota, la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción.** <sup>32</sup>

Conforme a lo anterior, y en atención a lo dispuesto por el precepto controvertido, 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 del dictamen correspondiente 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 información solicitada por las y los habitantes del Municipio nayarita de La Yesca.

Ello, porque del estudio tanto de la iniciativa como del dictamen de la Ley de Ingresos Estatal<sup>33</sup> 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 la tarifa prevista en el artículo cuestionado sea razonable y justificada.

En consecuencia, para que la cuota previstas en la norma impugnada sean acorde 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, entre otros, circunstancia que, como ya se señaló, no aconteció.

---

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> Congreso del Estado Libre y Soberano de Nayarit, XXXIII Legislatura. Iniciativa de la Ley de Ingresos del Estado Libre y Soberano de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023, disponible en: [https://procesolegislativo.congresonayarit.gob.mx/wp-content/uploads/proceso\\_legislativo/ley\\_dec/216\\_342\\_EXP\\_INI\\_EJEC\\_LEY\\_ING\\_Y PRESUPUESTO\\_NAYARIT\\_2023.pdf](https://procesolegislativo.congresonayarit.gob.mx/wp-content/uploads/proceso_legislativo/ley_dec/216_342_EXP_INI_EJEC_LEY_ING_Y PRESUPUESTO_NAYARIT_2023.pdf)

Congreso del Estado Libre y Soberano de Nayarit, XXXIII Legislatura. Dictamen de la Ley de Ingresos del Estado Libre y Soberano de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023, disponible en: [https://procesolegislativo.congresonayarit.gob.mx/wp-content/uploads/proceso\\_legislativo/ley\\_dec/216\\_33leg\\_DICT\\_LEY\\_ING\\_EDO\\_2023.pdf](https://procesolegislativo.congresonayarit.gob.mx/wp-content/uploads/proceso_legislativo/ley_dec/216_33leg_DICT_LEY_ING_EDO_2023.pdf)

En ese sentido, se advierte que la tarifa controvertida carece de una base objetiva y razonable que se ajuste al parámetro de regularidad constitucional en materia de acceso a la información pública.

Consecuentemente, el cobro por certificaciones previsto en la fracción I del artículo 40 de la Ley de Ingresos Estatal 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**<sup>34</sup>.

Igualmente, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación 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**<sup>35</sup>.

Adicionalmente a lo expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el precepto normativo en combate tampoco es proporcional, pues en los casos en que se solicite la certificación de un expediente que conste únicamente de una hoja, la persona peticionará deberá pagar \$83.00 pesos, 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 ende, el Congreso nayarita tiene la obligación de hacer explícitos los costos y en general la metodología que le permitió arribar a la tarifa 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, entre otros, a efecto de que se pueda advertir que

---

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *Óp. Cit.*, párr. 74.

dicha cuota se fijó de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos<sup>36</sup>.

En ese tenor, recaía en la legislatura local la carga de demostrar que el cobro previsto en el artículo 40, fracción I, de la Ley de Ingresos Estatal, para el ejercicio fiscal 2023 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.<sup>37</sup>

Por lo tanto, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare la invalidez del artículo 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Estado Libre y Soberano de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023 ya que no se justifica el cobro por la certificación de la información pública solicitada, pues no se ajustan al parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.<sup>38</sup>

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 la cuota establecida se determinó de forma arbitraria sin contemplar el costo real de los materiales empleados en la reproducción de la información, por lo que la norma combatida transgrede 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 el precepto controvertido tiene 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

---

<sup>36</sup> *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.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> Así lo ha resuelto en diversos precedentes ese Máximo Tribunal Constitucional, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 104/2020 y la 93/2020.

sólo un efecto inhibitor 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 constitucionalidad<sup>39</sup> 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 por solicitudes de información que sean injustificados.

Así, en atención a las resolutorias que ha dictado ese Máximo Tribunal Constitucional, entre ellas, la de la acción de inconstitucionalidad 9/2019, en la cual decretó la invalidez de normas que establecían cobros desproporcionales e injustificados –relacionados con solicitudes de acceso a la información– de diversas leyes de ingresos municipales nayaritas, para el ejercicio fiscal 2021, y también determinó vincular al Congreso de esa entidad para que en lo futuro se abstuviera de establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información en términos de lo resuelto en dicho fallo<sup>40</sup>, lo cual, como se ha hecho patente en el presente escrito, no ha sido cumplido por la legislatura de esa entidad.

En ese sentido, este Organismo Constitucional Autónomo solicita a ese Tribunal Pleno para que declare la invalidez del artículo 40, fracción I, de la Ley de Ingresos del Estado Libre y Soberano de 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.

---

<sup>39</sup> Véase las sentencias de las acciones de inconstitucionalidad 4/2021 y 9/2021.

<sup>40</sup> 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.**

(...)”

## **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 la Ley de Ingresos del Estado Libre y Soberano de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de referida entidad federativa el 27 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 nayarita del 27 de diciembre de 2022 que contiene el Decreto por el que se expidió la Ley de Ingresos del Estado Libre y Soberano de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023 (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.

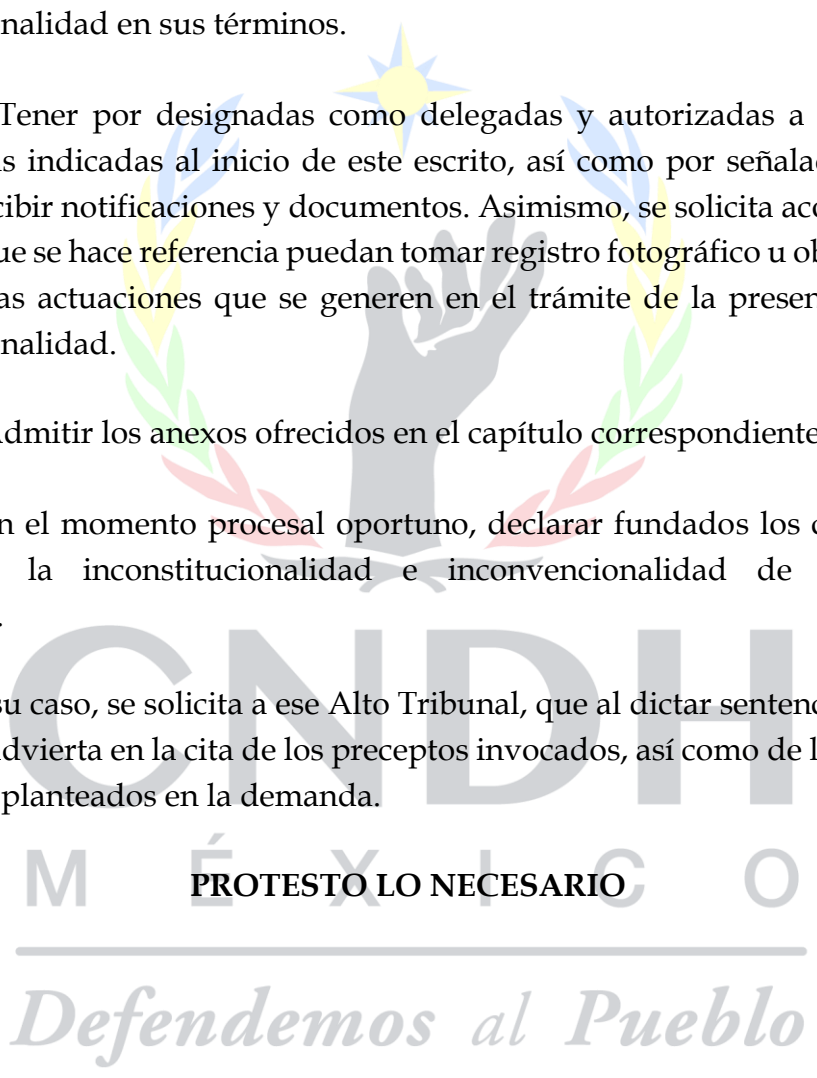
**SEGUNDO.** Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

**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 fundados los conceptos 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 de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.



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

**LMP**