



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO SEXTO DE LA LEY  
ESTATAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL DEL  
ESTADO DE QUERÉTARO, RESPECTO AL PRINCIPIO DE GRATUIDAD.

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA

RAQUEL TREJO CABRERA.

SAN JUAN DEL RÍO, QRO., A 21 DE ENERO DE 2010.

## ÍNDICE.

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
--------------------------	----------

<b>CAPITULO I. LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LA JERARQUÍA DE LAS LEYES.....</b>	<b>4</b>
--	----------

1.1. Principios que regulan la supremacía constitucional.....	4
1.2. Principios de supremacía en relación con los poderes federales.....	7
1.3. Principio de supremacía en relación con los poderes locales.....	10
1.4. Supremacía constitucional y el control de la constitucionalidad.....	13
1.5. La jerarquía de las leyes en México.....	16

<b>CAPITULO II. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>20</b>
--	-----------

2.1. Antecedentes del derecho de acceso de acceso a la información como derecho fundamental.....	20
2.2. El concepto de derecho fundamental.....	24
2.3. El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental.....	25
2.4. La legitimación activa en el derecho de acceso a la información pública.....	26

<b>CAPITULO III. REGULACIÓN NORMATIVA DEL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EN EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>28</b>
--	-----------

3.1. Principio de gratuidad en materia de acceso a la información y su regulación normativa a nivel federal.....	28
3.2. Principio de gratuidad en materia de acceso a la información y su regulación normativa en el estado.....	31
3.3. Principio de gratuidad comparado con el de otras Leyes de Acceso a la Información Pública.....	32
3.4. Regulación normativa del costo del acceso a la información pública en el estado de Querétaro.....	36

**CAPITULO IV. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD RESPECTO AL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA PÚBLICA, COMO FOMENTO A LA DEMOCRACIA Y SU RELACION CON OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES.....**

40

4.1. La gratuidad en materia de transparencia publica.....	40
4.2. La gratuidad como principio de fomento a la Democracia.....	44
4.3. La gratuidad y relación otros derechos fundamentales.....	45
4.4. Influencia del costo en el derecho de acceso a la información pública.....	47

**CONCLUSIÓN.....**

49

**BIBLIOGRAFÍA.....**

51

## INTRODUCCIÓN

La problemática en la presente investigación consiste en conocer si resulta inconstitucional o no la reforma al artículo sexto de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental del Estado de Querétaro, respecto a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho de acceso a la información pública, esto en virtud de que en su artículo sexto, fracción tercera de la norma suprema, se consagra la gratuidad como uno de los principios bajo los cuales se debe regular el derecho de acceso a la información pública, contrario sensu, la ley en mención establece: “Que la consulta de la información es gratuita, sin embargo, la búsqueda, extracción y reproducción de copias simples o elementos técnicos deben tener un costo al derecho de acceso a la información pública”.<sup>1</sup>

Por tanto, es necesario conocer y analizar dicha problemática, en razón de que el derecho de acceso a la información pública es uno de los derechos fundamentales más recientes, y el cual en México apenas hace unos cuantos años se elevó a rango de garantía constitucional. Sin embargo, en la actualidad todavía falta mucho para que sea un derecho plenamente establecido y reconocido por el gobierno de los estados, sin establecer tantas limitantes o restricciones al mismo, por ende, es de vital importancia conocer este derecho y emplear todos los medios necesarios para lograr que sea totalmente consolidado en nuestro país y en cada uno de los estados.

---

<sup>1</sup> QUERÉTARO-MÉXICO: Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro, 2008, Art. 6.

Es por lo anterior que uno de los principales objetivos de la presente investigación es concientizar y fomentar a que se hagan todos los ajustes necesarios en la legislación local, a efecto de conseguir una efectiva apertura en el derecho de acceso a la información pública, para poder conocer y tener un mayor acceso a los detalles de la administración pública, así como del destino que se les da a los recursos públicos, y así por consiguiente alcanzar una mayor participación ciudadana en la democracia y transparencia de nuestro Estado. Es por ello, que en la presente investigación se partirá del estudio al principio de Supremacía Constitucional previsto en la Ley Suprema, en relación con los poderes federales y locales, lo anterior ya que es de vital importancia entender la jerarquía de las leyes en nuestro país, para así poder conocer la ley que debe prevalecer en caso de presentarse alguna violación a los derechos fundamentales del hombre; por consiguiente, es necesario indagar en los medios de control constitucional que se tienen para garantizar la supremacía constitucional.

Posteriormente, se estudiará el derecho de acceso a la información pública propiamente como derecho fundamental, los antecedentes del mismo y su regulación normativa, principalmente lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado de Querétaro, y de igual forma en la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro; además se hará un análisis del principio de gratuidad en relación a este derecho y su regulación normativa tanto a nivel federal como local, a fin de comparar su regulación en nuestro estado con el de otras Leyes de Acceso a la Información de otros países.

Así mismo se investigará acerca de la relación del principio gratuidad con respecto al de transparencia, como fomento a la democracia, y su relación con otros principios, la regulación de los costos en materia de derecho de acceso a la información pública a nivel local y su influencia en el ejercicio de este derecho en Querétaro; esto para demostrar si resulta o no inconstitucional el artículo sexto de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental del Estado, respecto a los costos previstos en la misma.

## **CAPITULO I.**

### **LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LA JERARQUIA DE LAS LEYES.**

#### **1. 1. Principios que regulan la Supremacía Constitucional.**

En el análisis hecho a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podemos observar que en el enumerativo 133 de la misma, se dispone que la Constitución y las leyes que de ella emanen, así como los tratados internacionales, suscritos por el presidente de la república con aprobación del senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión; es decir, determina su jerarquía superior respecto de todo el orden normativo que existe en el país. La Supremacía le da a la Constitución el tributo de ser fundamental y asigna a todo lo que no sea ésta el carácter de derivado, por lo que le atribuye su calidad de superior, y en virtud de lo dispuesto por el artículo 133, goza del atributo de ser suprema toda la constitución del primero al último artículo. Una ley emana de la constitución en los siguientes casos:

- Cuando es expedida por el congreso de la unión o por las legislaturas de los estados en uso de facultades.
  
- Las legislaturas emiten actos que emanan de la constitución general cuando ejercen facultades previstas en su constitución local, respecto de materias que han sido confiadas a los estados ya sea en forma tácita, que es la regla general; tal y como se desprende del artículo 124 de la Constitución Política, el cual dispone que:

*“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.<sup>2</sup>*

Del anterior análisis se desprende que la Ley que nos ocupa, es decir, la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro, es una ley que emana de la Constitución Política, en virtud de ser expedida por la legislatura del Estado de Querétaro en uso de sus facultades concedidas por la misma Ley Suprema, en su enumerativo 124, el cual dispone que:

*“Las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.<sup>3</sup>*

Sin embargo pese a que dicha Ley emana directamente de la Constitución, su jerarquía es inferior, lo cual analizaremos posteriormente en la presente investigación; por ahora lo que nos ocupa es el principio de Supremacía Constitucional, el cual se consigna de manera general de dos formas.

---

<sup>2</sup> MÉXICO: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1917, art. 124.

<sup>3</sup> *Idem*, art. 124.



La primera es la explícita, en donde se dispone que sea una ley fundamental, advirtiéndose tal supuesto en el artículo 40, el cual establece lo siguiente:

*“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.*<sup>4</sup>

La otra forma es la implícita, que se desprende del término que se utiliza para denominarla: constitución, porque constituye, faculta y limita.

*“Es inherente al concepto Constitución el ser suprema; no puede ser de otra manera porque está llamada a constituir; para poder hacerlo requiere que en lo interior todo le esté subordinado y estructurado siguiendo sus lineamientos generales; nada que le sea contrario puede subsistir o ser válido. Respecto de las autoridades sólo pueden hacer lo que le está o las leyes que de ella emanan les permiten, expresa o tácitamente”.*<sup>5</sup>

De lo anterior podemos concluir que el principio de supremacía es operante en el poder legislativo, ya que éste tiene la obligación de que al emitir sus leyes sean acorde a lo dispuesto en la Constitución, no contraviniendo la misma, por el sólo hecho de ser Ley Suprema a todas las demás; así mismo este principio opera en los mismos poderes u órganos cuando ejercen sus facultades o atribuciones, las cuales deben estar

---

<sup>4</sup> *Idem*, art. 40.

<sup>5</sup> SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Edt. Nacional, 1966, p. 25.

apegadas a la Constitución, tal y como se desprende del artículo 120 de la misma Constitución, el cual dispone que *“Los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales”*.<sup>6</sup> En concreto como lo define Hans Kelsen:

*“La posición de la Constitución en la punta de la pirámide legal, hace que todo el conjunto de leyes o actos emitidos por los poderes estatales deben estar de acuerdo y adaptados a los principios establecidos en ella”*.<sup>7</sup>

Por tanto, todo lo que no esté conforme a lo dispuesto por la Constitución que es la ley suprema, es inconstitucional.

Un acto declarado inconstitucional, en principio, es nulo, carece del carácter de imperativo, no obliga a autoridades ni a particulares; un acto puede ser declarado contrario a la constitución en forma implícita cuando su autor, en los casos en que sea permitido, lo deroga, cancela o revoca, observando los pasos que marca la ley.

## **1.2. Principio de Supremacía en relación con los poderes federales.**

Todos los funcionarios públicos están obligados a protestar y guardar la constitución; este enunciativo se encuentra previsto en el artículo 128 constitucional, el cual establece que:

---

<sup>6</sup> *Idem*, art. 120.

<sup>7</sup> KELSEN, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, México., UNAM, 1981, p.232.

*“Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”.*<sup>8</sup>

El incumplimiento de esa obligación trae aparejada una doble consecuencia: La primera lo que hace al servidor público en sí y la segunda lo que se refiere al acto. En cuanto al servidor público incurre en responsabilidad; si se trata de uno de los que enumera el artículo 110 constitucional, el cual dispone que:

*“Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos,, ella le será exigible ante el jurado de sentencia”.*<sup>9</sup>

Por lo que atañe al acto realizado en contravención a lo dispuesto por la constitución, en principio, es nulo.

---

<sup>8</sup> MÉXICO: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1917, art.128.

<sup>9</sup> *Idem*,art. 110.

Los dos tipos de consecuencias acabados de enunciar, están encaminados a lograr el respeto a la Constitución y a sancionar su violación, por lo que el funcionario o servidor público que ha protestado guardar la constitución y falta a su palabra merece sanción, es decir, que no puede prevalecer lo que no esté al margen de la Ley Suprema.

La protesta antecede a la toma de posesión del cargo; todo lo actuado por el servidor público debe estar cubierto por los efectos penales, civiles y políticos de esa protesta. Es ilegal asumir el cargo sin rendirla; pero el hecho de no haberla rendido y haber asumido el cargo no pone a salvo de la responsabilidad por las violaciones que se cometieren; en el caso hay una doble responsabilidad sancionable: una para él directamente responsable y otra para su superior jerárquico

El acto a que alude el artículo 128 es relativamente amplio, comprende la Constitución y las leyes que de ella emanan. El concepto leyes comprende tanto las que emite el congreso de la unión, el presidente de la república en uso de facultades extraordinarias, así como las de las legislaturas de los estados, en su doble aspecto: constitución local y leyes secundarias.

Finalmente cabe resaltar como se ha mencionado en líneas precedentes, que la Constitución constituye una Ley Suprema en relación con los poderes federales, por lo que las actuaciones de los funcionarios conformantes de los mismos, deben ser con estricto apego a la Constitución, en razón de que cualquier violación a lo dispuesto en la misma, incurren en responsabilidad, debiendo ser sancionados de acuerdo a lo previsto por el enumerativo 128 constitucional.

### **1.3.- Principio de Supremacía en relación con los poderes locales.**

En forma expresa o tácita diversos preceptos establecen el principio de Supremacía Constitucional en relación con el orden normativo estatal y los órganos de la autoridad local. Existe el principio general de que las leyes locales no podrán contravenir las estipulaciones de la carta magna del país; a esto se le denomina pacto federal.

Se le llama pacto federal a la Constitución Política de México, y es el acuerdo por el cual todos los estados pertenecientes a México se constituyen como Estados Unidos Mexicanos; dentro de dicho pacto, todos los estados toman como ley suprema a la Constitución, es decir, el pacto federal especifica la relación de la federación con los estados integrantes y relación del estado con los ciudadanos

El principio de Supremacía Constitucional se impone a los órganos locales en forma directa, es decir, que a los constituyentes locales se les obliga a organizar sus entidades de conformidad con éste principio y con lo dispuesto por el artículo 116 constitucional, el cual establece que:

*“Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos y con sujeción a una serie de normas previstas en la misma”.*<sup>10</sup>

A los titulares de los poderes constituidos locales, así como a todo servidor público, les es obligatorio guardar la constitución en términos del artículo 128 de la misma, y en caso de no hacerlo se les aplicará lo dispuesto en el artículo 110 constitucional, párrafo segundo, el cual dispone que:

---

<sup>10</sup> *Idem*, art. 110.

*“Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.*

*Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado. Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado”.<sup>11</sup>*

Por lo anterior se desprende que la Constitución constituye Ley Suprema, en relación con los poderes locales, por lo que los funcionarios o servidores públicos que actúen en contravención a la misma, se les sancionará de conformidad con lo dispuesto en el enumerativo 128 de la Ley

---

<sup>11</sup> *Idem*, art. 110.

Suprema. Respecto al principio de Supremacía Constitucional, éste se encuentra previsto en el artículo 133 constitucional, el cual dispone en forma expresa que:

*“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces locales de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes, tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.*<sup>12</sup>

Así mismo en la Constitución Política del Estado de Querétaro, en su artículo 1° se consagra el principio de Supremacía Constitucional, el cual establece en su párrafo segundo que:

*“Son ley suprema en la entidad, las disposiciones que establezcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales”.*<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> *Idem*, art. 133.

<sup>13</sup> QUERÉTARO-MÉXICO: *Constitución Política del Estado de Querétaro*, 2008, art. 1.

#### **1.4. Supremacía Constitucional y el control de la constitucionalidad.**

Para que la supremacía constitucional sea efectiva, debe ir acompañada de mecanismos establecidos en la misma Constitución, puesto que ante la ausencia de dichos mecanismos, la Constitución no sería plenamente obligatoria. El principio de supremacía de la Constitución y el control de la constitucionalidad tienen un estrecho vínculo, ya que mientras la supremacía constitucional se encarga de ser el parámetro para que ningún acto de autoridad, ley o tratado pueda contravenir la ley fundamental, el control o la jurisdicción constitucional se encarga de hacer efectivo dicho principio, al otorgar los mecanismos efectivos para garantizar la supremacía constitucional.

Para que la Supremacía Constitucional pueda existir requiere la existencia de procesos constitucionales destinados a fortalecer las instituciones aseguradas y organizadas en el texto constitucional. Ante la ausencia de procesos efectivos, las instituciones establecidas constitucionalmente corren el riesgo de verse disminuidas, vaciadas o desaparecidas por leyes o actos de los poderes del Estado.

El parámetro siempre deberá ser la Constitución para la resolución de los posibles vicios de inconstitucionalidad que puedan atentar contra las competencias de algún órgano o poder del Estado. Los vicios de inconstitucionalidad podrán ser de múltiples tipos, pero de acuerdo a la problemática establecida en la presente investigación, se trata de:

Vicios materiales o sustanciales. En este tipo de vicios existe una auténtica violación de fondo a la Constitución, es decir, la ley atenta directamente contra alguno de los preceptos o principios constitucionales.



Un claro ejemplo de lo anterior, se manifiesta en la reforma al artículo 6° de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro, ya que al aprobarse dicha reforma, resulta contraria a lo que dispone el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto ve al derecho de acceso a la información pública, lo anterior en virtud de que la Ley en mención limita éste derecho, al reducir el principio de gratuidad y establecer un costo en la búsqueda, extracción y reproducción de la información, por lo anterior es que ésta resulta contraria a lo dispuesto en la Constitución Federal.

Así mismo una ley es contraria a la Constitución, cuando regula un supuesto ya regulado por la Ley Suprema y que resulta incompatible con la misma, es decir, resulta inconstitucional la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro, en razón de que el texto previsto en el artículo 6° de dicha ley es contrario a lo establecido en la fracción tercera del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al prever un costo en la búsqueda, extracción y reproducción de la información.

Como se ha mencionado anteriormente, éstos son algunos parámetros que se deben tomar en cuenta para definir si una ley es constitucional o no, sin embargo en última instancia será la Suprema Corte de Justicia la que se encargará de definir si alguna ley es contradictoria a la norma suprema. Por tanto, que el órgano encargado de definir si una ley es constitucional o inconstitucional, es el poder judicial, por medio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo sistema de control de la constitucionalidad utilizado es el sistema mixto.

*“Sistema mixto, llamado así porque tiene características del “sistema difuso” norteamericano, pero a su vez también tiene*

*características del “sistema concentrado austriaco europeo. El sistema de control constitucional mexicano, tiene influencia del “sistema difuso”, debido a que, el juez que resuelva la interposición de un amparo cuando se violan derechos o garantías constitucionales puede desaplicar la ley a la situación concreta en caso que considere que la ley es contraria a la Constitución”.<sup>14</sup>*

En los procesos constitucionales denominados acción de inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales, el único legitimado para conocer y resolver el fondo de estos mecanismos de control es la S.C.J.N. cuya principal particularidad es que, la sentencia emitida tendrá efectos generales y la ley declarada inconstitucional es expulsada del sistema normativo mexicano, siempre y cuando la sentencia haya sido votada por ocho de los ministros presentes al momento de la votación. (El pleno de la S.C.J.N está integrado por once ministros).

En este caso el control constitucional para la problemática que nos ocupa es el de acciones de inconstitucionalidad.

*“Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos tramitados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se denuncia la posible contradicción entre normas de carácter general-ley, decreto o reglamento, o tratados internacionales por una parte, y la Constitución Federal, por la otra, con el objeto de invalidar la norma general o el tratado internacional impugnados para que prevalezcan los mandatos constitucionales. Si la Suprema Corte de Justicia, mediante un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, la declarara inconstitucional, ésta no puede volver a tener vigencia ni aplicársele a*

---

<sup>14</sup> CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *Poder Judicial*, Edt. Porrúa, México, 2000, p. 12.

*nadie, lo que significa que las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad tienen efectos generales, siempre que la resolución se adopte mediante el voto de ocho o más de sus Ministros”.*<sup>15</sup>

Por lo que en caso de haber una contradicción entre lo dispuesto por el artículo sexto de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro, respecto a que “la consulta de la información es gratuita, sin embargo, la búsqueda, extracción y reproducción de copias simples o elementos técnicos deben tener un costo”<sup>16</sup>, y lo establecido en la Constitución Federal en materia de derecho de acceso a la información; correspondería en dicha situación aplicar lo anteriormente expuesto, es decir, promover la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de invalidar lo dispuesto en el artículo sexto de la referida Ley, esto en caso de que la Suprema Corte de Justicia lo declare inconstitucional.

### **1.5. La jerarquía de las Leyes en México.**

Se refiere al orden de prevalencia que tiene la legislación nacional, es decir, que al comparar dos leyes, una de ellas tendrá una categoría superior a la otra, tomando en cuenta que la Constitución es la Ley Suprema y de esta se derivan los demás ordenamientos.

- a. La Constitución Federal.- En el sistema mexicano la Constitución está encaminada a normar, impone deberes, crea limitaciones, otorga facultades y concede derechos; su naturaleza de suprema niega la

---

<sup>15</sup> ARTEAGA Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, 2ª. Ed., Oxford, México, 2001, p. 75.

<sup>16</sup> *Idem*, p. 1.

posibilidad de que esté sometida a otro cuerpo normativo superior y, en cambio, requiere que todo le sea inferior y cada acto de autoridad esté de acuerdo con ella, no reconoce nada por encima de ésta.

El concepto Constitución surgió en el mundo moderno para oponerse a sistemas de dominación absolutista. Frente a un poder que se presumía ilimitado, total y absoluto, se erigió el concepto de que toda autoridad dimana del pueblo, es limitada, está sujeta a la ley y conforme a ella puede encausarse a quienes la violen.

Es por ello que todo el orden normativo, federal y local, debe estar de acuerdo con la Constitución, ya que cuando lo está, por ese simple hecho tiene el atributo de ser supremo, no importa que emane de una fuente u otra, tiene idéntico valor. En teoría constitucional la supremacía de la carta magna es un elemento esencial, toda la estructura normativa del país descansa sobre esa idea, ha habido excepciones motivadas por circunstancias graves que se dieron únicamente en una etapa determinada de la historia política del país.

La Constitución Federal se divide en dos partes: la dogmática y la orgánica. La primera de ellas, se refiere a los derechos fundamentales del hombre, mientras que la segunda tiene como finalidad organizar al poder público, por lo que nos atañe en la presente problemática es respecto a la parte dogmática, es decir, lo relativo al capítulo primero del título primero de la Constitución Local, en la cual se reúnen la mayor parte de las garantías individuales, que son los derechos fundamentales que otorga la propia Constitución Federal a los individuos y que el Estado debe reconocer y respetar.

- b. Normatividad de nivel secundario.- De la constitución derivan, y por lo tanto tienen el carácter de secundarios, dos géneros de actos que

tienen el atributo de ser obligatorios, porque son emitidos en uso de facultades que aquélla prevé: uno es el género federal y otro el estatal.

1) El género federal está integrado por: Actos del congreso de la unión, actos del presidente de la república y los actos emitidos por los tribunales de la federación.

2) El género estatal está integrado por: Actos emitidos por los constituyentes locales, al emitir una constitución, o de las legislaturas locales, en funciones de constituyentes, cuando reforman sus cartas fundamentales.

De lo anterior únicamente nos atañe el género estatal, por cuanto ve a nuestra Constitución Local, la cual como se ha referido pertenece a la normatividad de nivel secundario, y en la cual se prevé en su artículo 1º el principio de Supremacía Constitucional, el cual como ya se había mencionado anteriormente establece en su párrafo segundo que: *“Son ley suprema en la entidad, las disposiciones que establezcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales”*.<sup>17</sup>

c. Normatividad de tercer nivel.- Las leyes y los decretos que emiten las legislaturas de los estados, sin importar su especie, los cuales deben estar de acuerdo tanto con la Constitución general como con las particulares de cada uno de los estados, es decir, que están sujetos a una doble dependencia; no puede ubicarse en el nivel anterior, pero tampoco puede atribuírseles el mismo valor que los reglamentos, bandos de policía circulares; por lo tanto, corresponde ubicarlos en un tercer nivel. En esta clasificación o categoría encontramos a la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de

---

<sup>17</sup> HAMILTON, Alexander, El federalista, trad. Gustavo R. Velasco, 2ª Ed., México, 1957, p. 36.

Querétaro, la cual debe por tanto estar de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Federal, como en la Constitución Política del Estado de Querétaro.

- d. Normatividad de cuarto nivel.- Deben ubicarse los siguientes actos de autoridad que tienen el carácter de generales y obligatorios:
- Actos de los poderes federales. Consistentes en los que realiza el congreso de la unión, referentes a acuerdos, puntos de acuerdo y resoluciones de mero trámite; los que realiza el presidente referente a lo anterior; los que realiza el pleno de la Suprema Corte de Justicia, referentes de igual forma a lo anterior; convenciones internacionales que firma el presidente y ratifique el senado.
  - Actos de los poderes de los estados. Consistentes en los que realizan las legislaturas de los estados, referentes a acuerdos, puntos de acuerdo y resoluciones de mero trámite; los que realizan los gobernadores de los estados, referentes a reglamentos, decreto, acuerdos y órdenes; los que realiza el Tribunal Superior de Justicia, referentes a acuerdos, circulares, reglamentos y acuerdos generales que emitan los consejos de la judicatura locales.

## **CAPÍTULO II.**

### **EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**

#### **2.1. Antecedentes del derecho de acceso a la información como derecho fundamental.**

En la declaración Universal de los Derechos humanos, en su *Artículo 19* establece lo siguiente:

*“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.*<sup>18</sup>

De acuerdo al referido artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el derecho a la información es una garantía fundamental que toda persona posee y que le permite atraerse información, informar y ser informada, de esta definición se desprenden los tres aspectos más importantes de derecho fundamental:

El derecho de atraerse información, que incluye las facultades para acceder a los archivos, registros y documentos públicos; y de decidir en qué medio se lee, se escucha o se contempla, b) el derecho a informar, que incluye la libertad de expresión y de imprenta; y el de constitución de

---

<sup>18</sup> CARRILLO Salcedo, Juan Antonio, Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en derecho internacional contemporáneo, Madrid, Tecnos, 1996, p. 68.

sociedades y empresas informativas y, c) el derecho a ser informado, que incluye las facultades de recibir información objetiva y oportuna, completa y con carácter universal.

Por lo anterior el derecho fundamental es una de las nociones más controvertidas. Este concepto ha sido objeto de un sin número de definiciones, de una gran variedad de perspectivas. El derecho de acceso a la información pública se entiende como un derecho fundamental que los ciudadanos tienen para acceder a los archivos, registros y documentos públicos que posee el gobierno y los órganos del Estado.

En México, el concepto de derecho a la información se da a conocer a partir de la reforma política de 1977, en particular con la adición al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la que se introdujo la expresión: *“El derecho a la información será garantizado por el Estado”*; no obstante, éste párrafo generaba muchos problemas de interpretación, por lo que no quedaba claro cómo podía ejercerse el derecho de acceso a la información. Si bien en el 2002 se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, siendo hasta el 20 de julio de 2007 que se publicó la reforma constitucional al artículo 6°, dicha reforma establece que:

*“Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias se regirán por lo siguientes principios y bases:*

*I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública.*



*II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida.*

*III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública.*

*IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.*

*V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.*

*VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.*

*VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes”.<sup>19</sup>*

---

<sup>19</sup> QUERÉTARO-MÉXICO: *Idem.*, p.1.

De la anterior reforma al artículo sexto en materia de derecho de acceso a la información pública, de entre los principios y bases establecidas, cabe destacar la fracción tercera, la cual establece que toda persona tendrá acceso gratuito a la información pública; sin embargo, es aquí donde nace la interrogante respecto de si resulta o no inconstitucional lo dispuesto en el artículo sexto de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro, al establecer que:

*“La consulta de la información es gratuita, sin embargo, la búsqueda, extracción y reproducción de copias simples o elementos técnicos deben tener un costo al derecho de acceso a la información pública”.*<sup>20</sup>

Es por lo anterior que surge una verdadera problemática en el derecho de acceso a la información pública, ya que dicha ley le consigna una limitante a este derecho fundamental, al establecer un costo en la búsqueda, extracción y reproducción de la información; resultando por ende, incompatible la referida ley con lo establecido en la Constitución Federal, ya que ésta no refiere algún tipo de costo por el acceso a dicho derecho, sino que lo consagra como un derecho fundamental para los ciudadanos, sin ninguna restricción al mismo.

---

<sup>20</sup> QUERÉTARO:MÉXICO: *Idem*, p.1.

## 2.2. El concepto de derecho fundamental.

Los derechos fundamentales son facultades que se reconocen a los ciudadanos, Miguel Carbonell considera un derecho fundamental como:

*“Aquél que se constituye como un instrumento de protección de los intereses más importantes de las personas (bienes básicos), y preserva las condiciones necesarias para la realización de cualquier plan de vida”.*<sup>21</sup>

Se sostiene que los derechos fundamentales son decisiones constitutivas de una sociedad, que se decide sobreponer en la Carta Suprema, como norma jurídica, a todas las decisiones posteriores del Estado, incluso del legislador.

Es decir, los derechos fundamentales existen por el sólo hecho de estar reconocidos por la Constitución, gozando así de una protección efectiva, para lo cual es necesario que su consagración vaya acompañada de las garantías correspondientes. Uno de los derechos fundamentales que nos atañe en la presente investigación es el derecho de acceso a la información pública, el cual está consagrado en la Constitución Federal que es la ley Suprema, la cual como se ha mencionado goza de protección a todos los derechos fundamentales ahí dispuestos, por ende, los ciudadanos pueden hacer valer en caso de violación a este derecho, los medios necesarios previstos por la Constitución Federal ante los órganos correspondientes para la protección de sus derechos fundamentales.

### 2.3. El derecho de Acceso a la Información como derecho fundamental.

---

<sup>21</sup> CARBONELL, Miguel, *El derecho de acceso a la información como derecho fundamental en Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario*, UNAM, México, 2006, p.20.

Es necesario considerar el Derecho de Acceso a la Información como un derecho fundamental, ya que tiene por objeto la protección de bienes básicos. Dicha protección opera de dos formas distintas:

La primera es en relación a la posibilidad de darle contenido, calidad y sustancia a otros derechos, por ejemplo, a la libertad de expresión, a los derechos electorales, y en general, a la idea de un régimen democrático moderno.

La otra forma en que el derecho de acceso a la información protege los bienes básicos de las personas tiene que ver con el valor propio de la información, por ejemplo, el derecho de acceso a la información se puede traducir en el “derecho a saber”, el cual ha jugado un papel esencial en la investigación de graves violaciones a los derechos humanos.

Asimismo, se puede traducir en el derecho que tenemos para acceder a datos personales almacenados en bases de datos públicos. Por último, como valor propio de la información, permite ejercer la “libertad de investigación” que contribuye al desarrollo de actividades académicas y periodísticas.

En el caso de la Constitución de Querétaro en su párrafo último del artículo 2º, establece el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental, es decir que:

*“Las autoridades del Estado salvaguardarán el régimen de los derechos y las libertades de todas las personas, por el sólo hecho de encontrarse en el territorio estatal. Los derechos fundamentales no*

*podrán ser limitados o restringidos; en su interpretación se resolverá siempre a favor del gobernado”.*<sup>22</sup>

El individuo tiene frente al Estado como derecho, a que éste no le impida buscar o recibir información, en caso de una violación por parte del Estado, el individuo tiene una competencia específica para su protección, en el caso del derecho mexicano, se configura a través del juicio de amparo como medio genérico de protección de las garantías individuales o derechos-libertades fundamentales, sin embargo, en este caso, también podría denunciarse alguna posible contradicción entre una ley y la Constitución Federal, a través de la acción de inconstitucionalidad, que tiene como objeto invalidar la ley, la cual se analizará posteriormente en el desarrollo de la presente investigación.

#### **2.4. La legitimación activa en el derecho de acceso a la información pública.**

La legitimación activa es la atribución que confiere la ley a un sujeto para asumir la figura de actor y titular de un derecho.

En el caso del derecho de acceso a la información pública, la legitimación activa ha registrado un avance sustantivo en el transcurso de los años; el sujeto con legitimación activa, es:

*“Aquél que se encuentra directamente afectado por un acto con consecuencias jurídicas, se trata en estos casos de una legitimación restrictiva que no admite la posibilidad de representar intereses difusos*

---

<sup>22</sup> QUERÉTARO-MÉXICO: *Constitución Política del Estado de Querétaro*, 2008, Art. 2.

*o colectivos, sino únicamente y exclusivamente los propios o los de un representado legal”.*<sup>23</sup>

En el caso del derecho de acceso a la información pública, la tendencia es a que la legitimación activa sea lo menos restrictiva posible, es decir, que no se apliquen limitantes u obstáculos a este referido derecho; un claro ejemplo de limitantes aplicadas a este derecho es en nuestro estado, donde se aplica un elevado costo a las copias de la información solicitada y no solo en este caso, sino que de igual forma ocurre con la búsqueda de la información y en la extracción de los registros.

Es por ello, que se requiere saber si el acceso a la información en el Estado de Querétaro tiene un propósito comercial o privado, con la finalidad de aplicar un mayor o menor costo en las copias de la información requerida.

Así mismo existe una imperante necesidad de que en nuestras leyes, se establezca y se reconozca una legitimación activa y no restrictiva, es decir, que se reconozca a todo sujeto como titular de un derecho, dotándolo de las herramientas necesarias para ejercer libremente ese derecho, sin limitarlo o reducirlo.

---

<sup>23</sup> MÉXICO: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, 2002, Art. 27.

**CAPÍTULO III.**  
**REGULACIÓN NORMATIVA DEL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EN EL**  
**DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.**

**3.1. Principio de gratuidad en materia de acceso a la información y su regulación normativa a nivel federal.**

El Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo segundo establece que El derecho a la información será garantizado por el Estado.

*Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:*

*I. “Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.*

*II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.*

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

*IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.*

*V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.*

*VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.*

*VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes”.<sup>24</sup>*

El anteriormente citado artículo de la Ley Suprema, determina el principio de gratuidad tanto en el ejercicio del derecho de acceso a la información como en el de acceso o rectificación de los datos personales. Este principio se refiere a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales; no así a los costos de la búsqueda de la información, ni a los costos de la extracción, ni mucho menos los referentes a la reproducción de la información, como es el caso de

---

<sup>24</sup> Idem., art. 6.



los soportes en los que se entregue la información, por ejemplo, los soportes magnéticos, copias simples o certificadas.

De lo anteriormente expuesto cabe destacar que La Constitución Federal en su artículo sexto, fracción tercera, dispone la gratuidad total sin ninguna limitante o restricción en el acceso a la información pública; sin embargo, en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental en su enumerativo 27 establece cuotas de acceso a la información, el cual dispone lo siguiente:

*“Los costos por obtener la información no podrán ser superiores a la suma de:*

*I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, y*

*II. El costo de envío.*

*Las cuotas de los derechos aplicables deberán estar establecidas en la Ley Federal de Derechos.*

*Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir los costos de entrega de información”.*<sup>25</sup>

El citado artículo establece cuotas únicamente respecto a la reproducción de la información, no así por la búsqueda o extracción de la información, como es el caso de nuestro Estado de Querétaro.

---

<sup>25</sup> Idem., Art. 27.

### **3.2. Principio de Gratuidad en materia de acceso a la información y su regulación normativa en el Estado.**

En la actualidad los ciudadanos de nuestro país y de los estados que lo conforman, pueden acceder a mejores herramientas legales para el acceso a la información, lo cual les permite jugar un papel fiscalizador del buen ejercicio gubernamental y con ello fomentar el cumplimiento de la ley; esto en virtud de que al establecerse este derecho como tal, se genera una mayor transparencia y un gobierno más democrático, es decir, que el individuo al hacer uso de este derecho tiene mayores posibilidades de participar en la toma de decisiones.

Sin embargo, a pesar del gran avance que hemos tenido en la regulación de este derecho, todavía hay diversas cuestiones que tienen que modificarse para lograr un derecho más justo, con esto me refiero al principio de gratuidad en el derecho de acceso a la información pública, que constituye uno de los principales factores en el Estado de Querétaro para el ejercicio de éste derecho, en el cual surge como principal problemática la limitación impuesta al mismo con respecto a la fijación de costos para el acceso a la información.

El principio de gratuidad del acceso a la información pública se encuentra establecido en la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro, en su capítulo primero de disposiciones generales y en su artículo 6° que a la letra establece lo siguiente:

*“La consulta de la información es gratuita; sin embargo, la búsqueda, extracción y reproducción de copias simples o elementos técnicos deben tener un costo directamente relacionado con los*

*materiales y recursos empleados, el cual deberá ser cubierto por el solicitante de manera previa a la entrega de la información. El costo por la expedición de copias certificadas o cualquier otro medio de entrega, se fijara en las leyes de la materia, sin que ello implique lucro a favor de la autoridad generadora de la información”.*<sup>26</sup>

Al haber analizado el principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública tanto a nivel federal como estatal, podemos observar que hay una visible incongruencia y disparidad en lo establecido en la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro con lo dispuesto en la Constitución Federal, al establecerse en dicha ley una limitación o restricción al principio de gratuidad, implantando un costo tan sólo por la búsqueda de la información, es decir, por el periodo de tiempo que se tome el funcionario o servidor público en la búsqueda de la información solicitada.

Con lo que respecta a la extracción y reproducción de la información, de igual forma, resulta incompatible dicha ley con la Ley Suprema, al establecer un costo por la expedición de copias simples o elementos técnicos.

### **3.3. Principio de Gratuidad comparado con el de otras Leyes de Acceso a la Información Pública.**

La gratuidad es un requisito *sine qua non* para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública, no obstante, el proceso de reproducción de la misma, puede estar sujeta al pago de un derecho; lo

---

<sup>26</sup> Idem., art. 6.

indispensable es que el precio sea accesible al público, sin que tenga en ningún caso, fines de lucro o alguna ganancia para la entidad a la que sea solicitada dicha información. Lo referente al establecimiento de costos accesibles, no es fácil identificar que es un costo accesible, sin embargo, las normas deben hacer un esfuerzo para establecer algunos parámetros, por ende, no podría aceptarse la existencia de costos que se eleven por encima de dichos parámetros.

Un claro ejemplo de lo anterior es en Mississippi, en donde en la Ley Estatal de Acceso a la información Pública establece *que*:

Las tarifas deben ser calculadas razonablemente para reembolsar a la entidad pública y, sin exceder, el costo actual de búsqueda, revisión y/o duplicación y, si fuera aplicable, el envío de materiales” según lo prescribe el artículo 25-61-7 de la citada Ley.

En muchas leyes de acceso a la información pública se prevén descuentos sustanciales o exenciones cuando se trata de solicitudes formuladas por personas que no tengan fines de lucro y la información beneficie de alguna manera al público en general. La Ley Federal de Acceso a la Información Pública de Estados Unidos dispone en el artículo 552(a) (4)(A) que: Los documentos serán proporcionados sin cargo o con un cargo reducido si la agencia determina que la exención o reducción de la tarifa es a favor del interés público porque la información proporcionada puede ser considerada primariamente como de beneficio del público en general.

Otro claro ejemplo es la Ley Modelo preparada para la Organización de Estados Americanos, la cual dispone en su artículo 18 que:

“El acceso público a la información es gratuito en tanto no se requiera la reproducción de la misma. Los costos de la reproducción de la información son a cargo del solicitante. En todo caso, las tarifas cobradas por la institución deberán ser razonables y calculadas tomando como base el costo del suministro de la información a fin de no causar una carga excesivamente onerosa a la entidad que entrega la información solicitada por el ciudadano. La información que se presta por medio de servicios de correo electrónico y de acceso público por vía internet será entregada en forma gratuita al ciudadano.

A los efectos de prestar el servicio de acceso por medio de internet, la administración a la que se refiere el artículo 1º de esta ley deberá prever una oficina de consulta que tenga los medios electrónicos indispensables para ofrecer un servicio de calidad. Esto se podrá lograr también por medio de kioscos de información que haya previsto el Estado en oficinas públicas y oficinas de correos"<sup>27</sup>.

En el Estado de Querétaro en la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental establece en su artículo sexto, como ya se había mencionado anteriormente que:

*“La consulta de la información es gratuita; sin embargo, la búsqueda, extracción y reproducción de copias simples o elementos técnicos deben tener un costo directamente relacionado con los materiales y recursos empleados, el cual deberá ser cubierto por el solicitante de manera previa a la entrega de la información. El costo por la expedición de copias certificadas*

---

<sup>27</sup> Idem., art. 27.

*o cualquier otro medio de entrega, se fijara en las leyes de la materia, sin que ello implique lucro a favor de la autoridad generadora de la información”.*<sup>28</sup>

De todas las citadas Leyes de Acceso a la Información Pública al compararlas con la de México y específicamente con la del Estado de Querétaro, podemos observar que en el derecho de acceso a la información pública de otros países, la gratuidad se contempla sin tantas limitantes o restricciones, ya que algunas prevén costos solamente por la reproducción de la información, fijando dichos costos únicamente en base a los materiales utilizados, sin resultar excesivamente onerosos para el ciudadano otras prevén que la información que se presta por medio de servicios de correo electrónico y de acceso público por vía internet será entregada en forma gratuita al ciudadano, y otras más prevén descuentos sustanciales o exenciones cuando se trata de solicitudes formuladas por personas que no tengan fines de lucro y la información beneficie de alguna manera al público en general.

Sin embargo, en nuestro Estado se establecen una serie de limitaciones para el ejercicio de tan importante derecho, al establecer elevados costos por la reproducción de la información, y no sólo por la reproducción de la misma, sino que también se establecen costos por la simple búsqueda y extracción de la información; implicando ello el difícil acceso del ciudadano a la información, por ende, la falta de ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el Estado, y además un lucro para la autoridad que genera la información.

---

<sup>28</sup> *Idem*, art. 6.

### **3.4. Regulación normativa del costo del Acceso a la información Pública en el Estado de Querétaro.**

Primeramente cabe hacer mención, que en nuestro país nuestra Constitución ha tenido diversas reformas en el contenido de la misma, así como en las leyes de todos los Estados de la República Mexicana, esto con la finalidad de garantizar y ampliar los derechos de todos los ciudadanos mexicanos.

La reforma del artículo 6° constitucional establece que el derecho de acceso a la información debe ser gratuito, es decir, que al realizar la solicitud no se generará ningún costo a cargo del solicitante, a menos, que se requiera copia simple, certificada o a través de medio electromagnético, es decir, disco flexible de 3.5 pulgadas, disco compacto, DVD, etcétera. Sin embargo, pese a esta reforma en la aplicación de dicho enumerativo las cosas cambian, el ciudadano debe pagar para tener la información pública.

Es el caso que en la Constitución Política del Estado de Querétaro, en su artículo 7 prevé el derecho fundamental que es el derecho de acceso a la información pública, el cual establece lo siguiente:

**“Artículo 7.** *La población tiene derecho a estar informada de manera continua y suficiente sobre las actividades que lleven a cabo las autoridades estatales y municipales y, en general, sobre los acontecimientos de su entorno local y regional”.*<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Idem., Art. 7.

En el Reglamento de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental del Estado de Querétaro, en su artículo 39 establece que:

*“Que en caso que las Unidades de Información Gubernamental cuenten con archivos electrónicos de la información solicitada, podrán proporcionar copia de los mismos, cubriendo los costos de producción de la información siempre y cuando, a través de estos medios se garantice que esta información no pueda ser alterada, y que el solicitante provea los medios magnéticos u ópticos para que le sea entregada”.*<sup>30</sup>

Así mismo en su artículo 40 del citado reglamento se establece el trámite que el ciudadano debe realizar previamente para cubrir el costo fijado por la obtención de la información que requiera, el cual a la letra dice:

*“Que las Unidades de Información Gubernamental podrán expedir a los solicitantes copias simples de la información requerida, por las que cobraran los derechos correspondientes, según lo disponga la Ley de Ingresos. Las Unidades de Información Gubernamental podrán expedir copias certificadas siempre y cuando la Entidad Gubernamental y de Interés Público a la cual se solicita dicha información, cuente con las facultades para ello.*

*El solicitante de la información que requiera la reproducción de copias simples o certificadas, será notificado del costo por la Unidad de Información Gubernamental dentro del plazo señalado para dar*

---

<sup>30</sup> QUERÉTARO-MÉXICO: Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro, 2002, art. 39.



*respuesta, de conformidad con las fracciones III y IV del artículo 22 de la Ley.*

*El solicitante deberá regresar a la Unidad de Información Gubernamental en el término de 10 días hábiles después de la notificación a que se refiere el párrafo anterior, exhibiendo el recibo de pago respectivo, para que la Entidad Gubernamental y de Interés Público, se encuentre en posibilidades de hacer entrega de la información requerida dentro del plazo establecido en la Ley. Para efectos del párrafo anterior, si el solicitante no regresa a la Unidad de Información Gubernamental en el plazo señalado, o no realiza el pago de derechos correspondiente, se le tendrá por desistido de su solicitud. Los costos de expedición de copias certificadas o simples serán fijados y publicados en lugares visibles en donde se encuentre la Unidad de Información Gubernamental o bien, en los sitios de internet en las Entidades Gubernamentales y de Interés Público cuando cuenten con ellos”.<sup>31</sup>*

Es por los anteriores ordenamientos jurídicos, que la problemática en el Estado de Querétaro, versa precisamente en la fijación de costos por la búsqueda y extracción de cierta información, además del elevado costo en la reproducción de la información; según estudios, se ha encontrado una gran disparidad, ya que mientras algunos estados aplican la gratuidad plena al no cobrar papel y material electromagnético, otros estados cobran menos de un peso la copia simple en hoja tamaño carta u oficio en blanco y negro, mientras que en nuestro Estado de Querétaro el costo para acceder a cierta información es muy elevado.

---

<sup>31</sup> *Idem*, art. 40

Además de lo establecido en la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental, respecto de la imposición de costos por la búsqueda, extracción y reproducción de la información; se puede observar en el reglamento a dicha ley, que los costos deberán ser cubiertos previamente a la entrega de la información solicitada, lo que por ende, resulta imposible para el ciudadano ejercer plena y libremente su derecho, ya que, se establece que en caso de solicitar copias simples o certificadas de la información, primeramente se le notificará del costo de la misma, posteriormente, deberá entregar el recibo de pago respectivo para que le pueda ser entregada la información requerida, es por ello que para la búsqueda y entrega de la información se requiere previamente del pago de la misma, resultando con ello un gasto para el ciudadano que pudiese ser excesivo para lo que requiere conocer.

## **CAPITULO IV.**

### **EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD RESPECTO AL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA PÚBLICA, COMO FOMENTO A LA DEMOCRACIA Y SU RELACION CON OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES.**

#### **4.5. La gratuidad en materia de transparencia publica.**

El acceso a la información pública y la transparencia constituyen la principal novedad democrática de nuestro país en los últimos años.

La transparencia pública es un principio que va íntimamente relacionado con el de la gratuidad, en virtud de que al establecerse un costo por la búsqueda, extracción y reproducción de la información, se está coartando el derecho de acceso a la información pública, por ende, se viola el principio de la transparencia publica, el cual consta en que toda la información correspondiente a los actos y/o actividades de los poderes públicos y del gobierno, así como el de los funcionarios pertenecientes a los mismos, deben ser acorde a lo establecido en los diversos ordenamientos para el ejercicio de sus funciones, y lo cuales deben ser conocidos por toda la ciudadanía. Sin embargo, al establecer limitantes a este derecho, se coarta el principio de la transparencia pública, ya que por el evado costo que se establece por la simple búsqueda de la información, entorpece el conocimiento de los actos del gobierno y poderes públicos federales y locales, y por ende no se cumple con una verdadera transparencia pública.

Un claro ejemplo es cuando una agrupación solicitó el gasto por publicidad que se hace por parte del gobierno del estado y antes de pagar una sola copia se pretendió cobrar \$1,590.97 pesos por concepto de búsqueda. La orden de pago señala que el concepto que se cobra es el de búsqueda de

información del archivo, por cada período a buscar. Estableciéndose en la orden de pago que:

*“Son en total 49 períodos y que la cantidad a pagar son \$1,272.78 pesos; de manera adicional, se agrega un 25% adicional del cual no se establece el concepto, simplemente se agrega a los \$1,272.78 pesos, dando la cantidad total de \$1,590.97 pesos. Así mismo se establece en la orden de pago otros cuatro conceptos por los que se tendría que pagar para obtener la información. El primero se trata de la extracción o desglose de la documentación solicitada para fotocopiado, por período, el segundo por el fotocopiado simple tamaño carta o digitalización por cada hoja, tercero por el fotocopiado simple tamaño oficio o digitalización por cada hoja y finalmente el cuarto por la reproducción en disco compacto, por hoja.*

*En la parte posterior de la orden de pago, se establece para los interesados en obtener información que los derechos se causarán por cada solicitud y dependencia requerida o señalada como poseedora de la información. Los derechos por búsqueda de información se pagarán previos al inicio de dicha búsqueda. También se establece que se entiende por período a buscar: cada mes calendario respecto del cual se solicite información; extracción o desglose de la documentación se refiere al descosido y cosido de los archivos para permitir la reproducción de los mismos; y tratándose de solicitudes que requieran la expedición de copias certificadas, cuyo costo no se encuentre establecido en esta Ley, se causarán y pagarán derechos por un monto equivalente a un VSMGZ, sin especificar qué significa”.<sup>32</sup>*

---

<sup>32</sup> LÓPEZ Ayllón, Sergio, Democracia, Transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario, UNAM, México, 2006, p.235.

Por lo anterior cabe mencionar que el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la Cámara de Senadores, remitió a la LV Legislatura del Estado de Querétaro, la Minuta Proyecto de Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ampliar y fortalecer el Derecho de Acceso a la Información de los Gobernados el cual establece lo siguiente:

*“En virtud de que nuestro país ha suscrito diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, tanto vinculatorios como declarativos, en los que se señala el derecho a la información como un derecho universalmente reconocido e inherente a los regímenes democráticos, el Congreso de la Unión reconoce el derecho a la información, en tanto que como garantía fundamental de toda persona, implica el derecho al acceso a los archivos, registros y documentos públicos; el derecho a escoger de entre las fuentes que generan dicha información, las libertades de expresión y de imprenta; el derecho de asociación con fines informativos, así como el derecho a recibir información objetiva, completa y oportuna; es decir, el derecho a atraerse información, el derecho a informar y el derecho a ser informado.*

*Así mismo se establece en la fracción V de dicha iniciativa una política de estado plenamente comprometida con la **transparencia y la rendición de cuentas**. Por ello, no se limita a colocar la obligación para todos los órganos e instancias del Estado, de entregar la información gubernamental previa solicitud de un particular, sino que da un paso más allá: establece que todos ellos deberán proporcionar, a través del uso remoto de mecanismos o medios electrónicos, sus principales indicadores de gestión, así como información sobre sus actividades que procure una adecuada rendición de cuentas.*

*Con tales condiciones se cumple con uno de los postulados básicos del derecho de acceso a la información que supone la obligación de los órganos e instancias del Estado de informar de manera permanente, completa, y oportuna, sobre sus actividades, funciones, ejercicio del gasto público y resultados. El objeto fundamental del derecho de acceso a la información consiste en una supervisión de gasto público, en virtud, de que supone el control ciudadano de la actividad gubernamental, es decir, del ejercicio de los recursos públicos; sin embargo, este decreto va más allá, comprende una verdadera rendición de cuentas de la actividad legislativa y judicial, de los planes gubernamentales o de la razones de las decisiones de gobierno. La misma fracción de dicho decreto establece otro elemento de gran importancia, es decir, en hacer que los sujetos obligados cuenten con archivos administrativos actualizados y confiables”.<sup>33</sup>*

En conclusión este Decreto establece la obligación de los órganos e instituciones del Estado de contar con archivos administrativos que documenten sus actividades, faciliten una mejor gestión y, finalmente, aseguren una transparencia y adecuada rendición de cuentas y la localización fácil y expedita de los documentos que se soliciten.

---

<sup>33</sup> *Idem*, art. 6.

## 4.2. La gratuidad como principio de fomento a la Democracia.

En un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación, entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información.

*“La democracia es el principal medio, a través del cual los individuos buscan alcanzar no sólo su propio bien, sino el de los demás, lo anterior mediante el buen gobierno, lo cual exige la implementación de herramientas que fomenten la transparencia de las actividades de los que ocupan cargos públicos, a fin de evitar las prácticas corruptas, mantener la estabilidad y el desarrollo del país; ya que la corrupción como tal es uno de los principales riesgos y temores de la población en general, en razón de que termina por debilitar la legitimidad de las instituciones públicas y conspira contra la paz social”.*<sup>34</sup>

Es por ello que el derecho de acceso a la información pública está íntimamente relacionado con la Democracia en nuestro país, ya que al existir el derecho de los ciudadanos a conocer e informarse de los actos de los poderes públicos, contribuye a una buena y efectiva democracia, sin embargo al establecer limitantes al derecho de acceso a la información pública, como lo establecido en el artículo sexto de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental del Estado de Querétaro, el cual establece un costo por la búsqueda, extracción y reproducción de información, deja en duda la Democracia, ya que los ciudadanos al no poder pagar un elevado costo tan sólo por la búsqueda de determinada información, alenta la corrupción en los actos por parte de los funcionarios que integran los poderes

---

<sup>34</sup> LÓPEZ Ayllón, Sergio, op.cit. p.41.

públicos, obstaculizando con ello el desarrollo de una efectiva Democracia en nuestro país, lo que contribuye un retroceso en materia de democracia, es decir, en lo que se ha logrado a través de la creación de los diversos derechos fundamentales, los cuales no son ejercidos plenamente por la población en general.

#### **4.2. La gratuidad y su relación con otros derechos fundamentales.**

Los derechos fundamentales son facultades que se reconocen a los ciudadanos y han de reflejar el modelo de sociedad al cual se aspira. Se sostiene que:

*“los derechos fundamentales son decisiones constitutivas de una sociedad, que se decide sobreponer en la Carta Suprema, como norma jurídica, a todas las decisiones posteriores del Estado, incluso del legislador”.*<sup>35</sup>

Los derechos fundamentales existen por el sólo hecho de estar reconocidos por la Constitución, para que gocen de una protección efectiva, es necesario que su consagración vaya acompañada de las garantías correspondientes. Es por ello que el derecho de acceso a la información guarda una estrecha relación con otros derechos humanos y contribuye a su efectivo ejercicio.

---

<sup>35</sup> *Idem.*, p. 41.



**La publicidad** de la información permite que el ciudadano pueda controlar la gestión pública, no sólo por medio de la constatación de los mismos con la ley, sino también ejerciendo el **derecho de petición** y de obtener una transparente rendición de cuentas, lo cual el derecho de acceso a la información pública fomenta a su vez el ejercicio del derecho de petición el cual se consagra en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual establece lo siguiente:

*“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición siempre que esta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa”.*<sup>36</sup>

En su párrafo segundo a su vez establece que:

*“A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.*<sup>37</sup>

El derecho de petición se vincula con el derecho de acceso a la información pública, cuando el ciudadano solicita por escrito determinada información a la autoridad correspondiente, la cual a su vez tendrá la obligación de proporcionarla en el término establecido en la Ley de Acceso a la Información pública. Sin embargo, también se ve coartado el derecho de petición al establecerse un elevado costo en la búsqueda de información, reduciendo el ejercicio del derecho de acceso a la información y con ello el derecho de petición.

---

<sup>36</sup> MÉXICO: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1997, Art. 8.

<sup>37</sup> *Idem.*, Art. 8.

De igual forma, el derecho de acceso a la información implica el **derecho a la libertad de expresión**, que comprende tanto la facultad de dar como de recibir información, cuyo ejercicio corresponde a toda persona. El acceso a la información además de conformarse como un aspecto importante de la libertad de expresión, se conforma como un derecho que fomenta la autonomía de las personas, y que les permite la libre decisión.

#### **4.2. Influencia del costo en el derecho de acceso a la información pública.**

El establecimiento de costos por la búsqueda, extracción y reproducción de la información, influye directamente en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en virtud de que pese a que en el artículo sexto de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro, se establece que la consulta de la información es gratuita, lo referente a la búsqueda, extracción y reproducción de la información se establece que deberá tener un costo directamente relacionado con los materiales y recursos empleados.

Este costo limita el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información, ya que, dichos costos no son establecidos por el órgano garante que es la Comisión Estatal de Información Gubernamental, sino por el respectivo gobierno, es decir que los tabuladores se encuentran en la Ley de Ingresos para el estado de Querétaro. Es por ende que la imposición de costos en tan sólo la búsqueda de la información, restringe al ciudadano el ejercicio de su derecho de acceso a la información, es decir, que lo limita a solicitar la información que requiera, ya que la sola búsqueda genera un costo por el tiempo que se emplee en buscar la información.

En nuestro país la justicia en principio debe ser gratuita, esta garantía constitucional está contenida en el enumerativo 17 de la Ley Suprema, el cual establece en su párrafo segundo que la administración de la justicia será gratuita, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales; además, en su enumerativo 6 de la misma, específicamente, regula el derecho de acceso a la información pública que como se ha mencionado anteriormente, establece que éste derecho a la información será garantizado por el Estado, y que para el ejercicio del mismo los Estados se regirán por el principio de gratuidad, siendo en su fracción III, la cual dispone que:

*“Toda persona sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública”.*<sup>38</sup>

De lo anteriormente dispuesto podemos afirmar que los costos conllevan el mayor obstáculo a la apertura informativa en el Estado de Querétaro, además de la falta de costumbre de los ciudadanos al solicitar y exigir a los gobernantes la información de lo que pasa en el gobierno, y que el hecho de ser gobernantes no les da la patente para actuar con discrecionalidad absoluta en sus actos.

Costos de transacción demasiado altos en solicitudes de información para el solicitante, pueden acabar obstaculizando la implementación del derecho de acceso a la información, que van desde el trasladarse hasta la ventanilla de la oficina gubernamental que en muchas ocasiones es trasladarse hasta la capital del estado, esperar la atención del personal, entregar o mostrar copia de la identificación, aguardar días para regresar a la oficina pública y solventar los costos de tan sólo la búsqueda, extracción y reproducción documental, hace muy complejo un trámite.

---

<sup>38</sup> *Idem*, art. 10

## CONCLUSIONES

De lo anteriormente expuesto en el desarrollo de la presente investigación, respecto si resulta inconstitucional o no el artículo sexto de la Ley Estatal de Derecho de Acceso a la Información Gubernamental para el Estado de Querétaro, puedo concluir que realmente es inconstitucional respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque si bien es cierto el Estado de Querétaro ha tenido diversos avances en el derecho de acceso a la información pública, también es palpable la existencia de un retroceso en la Ley Estatal de Derecho de Acceso a la Información Gubernamental para el Estado de Querétaro al establecer en su artículo sexto que la consulta de la información es gratuita, sin embargo, la búsqueda, extracción y reproducción de copias simples o elementos técnicos deben tener un costo; esto no solo implica un retroceso en la transparencia y en el acceso a la información en Querétaro, sino un verdadero retroceso en la democracia de nuestro país.

El artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo segundo establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado, y que para el ejercicio de este derecho los Estados se regirán por el principio de gratuidad, específicamente en su fracción III de este referido artículo, el cual establece que toda persona sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos; es decir que todos los mexicanos tienen derecho a acceder gratuitamente a la información pública, por tanto, el Estado de Querétaro no está respetando ésta garantía constitucional, y por ende está violando la Constitución Federal, específicamente su artículo sexto de este ordenamiento.

Es por tal motivo que la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental de Querétaro, al cobrar la búsqueda y la extracción de información, violenta el principio de la gratuidad que prevé la Constitución Federal, impidiendo de esta manera el ejercicio pleno del derecho de acceso a la información.

Es por ello que considero que el establecerse en la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental de Querétaro, un costo en la búsqueda y en la extracción de la información es inconstitucional ya que como he referido anteriormente la Constitución Federal establece una gratuidad absoluta, no parcial como se muestra en el ordenamiento de nuestro Estado, porque si bien es cierto que el ciudadano tiene la obligación de pagar la reproducción copias que solicite el ciudadano, así como los elementos técnicos, sin embargo, resulta absurdo que tenga que pagar un costo por la búsqueda o extracción de la información, siendo innecesaria esta remuneración, la cual resulta adicional para el Estado y que solo privilegia al gobernante.

Por lo anterior, resulta indispensable, una modificación en el régimen jurídico de la información en nuestro país y por ende en nuestro Estado, es de vital importancia que se modifique el artículo sexto de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental de Querétaro, y que se establezca una gratuidad absoluta en el derecho de acceso a la información gubernamental para así cumplir con lo dispuesto en la Ley Suprema de poner a disposición del solicitante la información sin costo alguno.

El derecho de acceso a la información constituye uno de los pilares trascendentales del funcionamiento de la democracia, expresando la plena vigencia del principio republicano de publicidad de los actos de gobierno.

## BIBLIOGRAFIA.

### LIBROS:

- ARTEAGA Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, 2ª. Ed., Oxford, México, 2001.
- CARBONELL, Miguel, *El derecho de acceso a la información como derecho fundamental en Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario*, UNAM, México, 2006.
- CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *Poder Judicial*, Edt. Porrúa, México, 2000.
- CARRILLO Salcedo, Juan Antonio, *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en derecho internacional contemporáneo*, Madrid, Tecnos, 1996.
- HAMILTON, Alexander, *El federalista*, trad. Gustavo R. Velasco, 2ª Ed., México, 1957.
- KELSEN, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, México, UNAM, 1981.
- LÓPEZ Ayllón, Sergio, *Democracia, Transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*, 1ª Ed., UNAM, México, 2006.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Edt. Nacional, 1966.

### LEGISLACIÓN:

- MÉXICO: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Arts. 40, 110, 116, 124, 128, y 133, 1997.
- MÉXICO: *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental*, Art. 27, 2002.
- QUÉRETARO-MÉXICO: *Constitución Política del Estado de Querétaro*, Arts. 1, 2, y 7, 2008.
- QUÉRETARO-MÉXICO: *Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*, Art. 6, 2008.
- QUÉRETARO-MÉXICO: *Reglamento de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro*, Arts. 39 y 40, 2002.