

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

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 nueve leyes de ingresos municipales para el ejercicio fiscal 2020, todas del Estado de Nayarit, publicadas el 21 de diciembre de 2019 en el Periódico Oficial del Gobierno de la citada entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, demarcación territorial Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México.

Designo como delegadas 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 Claudia Fernández Jiménez, Rosaura Luna Ortiz, Rubén Francisco Pérez Sánchez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 2070028, 3547479, 1508301 y 2196579, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Yocelin Sánchez Rivera, Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona y a Francisco Alan Díaz Cortes.

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
a) Cobros excesivos y desproporcionales por acceso a la información:	3
b) Por vulnerar el derecho a la identidad:	4
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	4
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:	5
IX. Introducción:	6
X. Conceptos de invalidez:	6
PRIMERO:	6
A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información:	7
B. Cobros injustificados por la reproducción de la información solicitada.	12
C. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria:	18
SEGUNDO:	20
A. Núcleo esencial del derecho a la identidad en México:	21
B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada:	25
XI. Cuestiones relativas a los efectos:	27
ANEXOS:	27

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 del Estado de Nayarit.

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

a) Cobros excesivos y desproporcionales por acceso a la información:

1. Artículo 25, fracción II, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Amatlán de Cañas, Nayarit; para el Ejercicio Fiscal 2020.
2. Artículo 31, fracciones II y III, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Acaponeta, Nayarit; para el Ejercicio Fiscal 2020.
3. Artículo 41, fracciones II, inciso a); III y IV, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Santiago Ixcuintla, Nayarit; para el Ejercicio Fiscal 2020.
4. Artículo 34, fracciones III, IV y VI, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Tecuala, Nayarit; para el Ejercicio Fiscal 2020.
5. Artículo 32, fracciones II, inciso a); III y IV, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de San Blas, Nayarit; para el Ejercicio Fiscal 2020.
6. Artículo 26, incisos d) y e), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Jala, Nayarit; para el Ejercicio Fiscal 2020.
7. Artículo 35, fracciones III, IV, V, VII y VIII de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Tepic, Nayarit; para el Ejercicio Fiscal 2020.
8. Artículo 27, fracciones II, III y IV, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Ahuacatlán, Nayarit; para el Ejercicio Fiscal 2020.
9. Artículo 23, fracciones III, IV y VI, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Nayar, Nayarit; para el Ejercicio Fiscal 2020.

b) Por vulnerar el derecho a la identidad.

1. Artículo 25, fracción I, inciso b) de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Ahuacatlán, Nayarit; para el Ejercicio Fiscal 2020.

Dichos ordenamientos legislativos fueron publicados en el Periódico Oficial del órgano del Gobierno del Estado de Nayarit el día 21 de diciembre de 2019.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 4º y 6º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Transitorio segundo, del decreto que reforma el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 17 de junio de 2014.
- 1, 2 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de acceso a la información
- Derecho a la identidad
- Derecho a la gratuidad en el registro de nacimiento
- Principio de gratuidad en el acceso a la información

VI. Competencia

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

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de

acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del órgano de Gobierno del Estado de Nayarit el 21 de diciembre de 2019, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 22 de diciembre de ese mismo año al lunes 20 de enero de 2020, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) 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.

Conforme a 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 de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la CNDH.

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

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

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

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

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

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el

IX. Introducción.

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

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

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

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. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Los artículos impugnados que se señalan en el inciso a) del apartado III de la presente demanda, contenidas en diversas leyes de ingresos municipales del estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal del año 2020, prevén cobros

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 (...)."

injustificados por la reproducción de información pública en copias simples, impresiones y copias certificadas.

Además, establecen cobros distintos e injustificados en razón de copias e impresiones, aunque se trate de los mismos materiales empleados para su reproducción.

Por lo tanto, vulneran el derecho de acceso a la información, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información y proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en los artículos 6º, apartado A, fracción III, 14, 16 y 31, fracción IV, 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 argumenta que las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios de Amatlán de Cañas, Acaponeta, Santiago Ixcuintla, Tecuala, San Blas, Jala, Tepic, Ahuacatlán y Nayar del Estado de Nayarit, para el Ejercicio Fiscal 2020, transgreden los derechos humanos de acceso a la información, a la seguridad jurídica, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información, de legalidad y de proporcionalidad tributaria.

Para llegar a tales conclusiones, 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 las disposiciones combatidas, al establecer el pago de un derecho por la reproducción de copias simples, impresiones y certificaciones de los documentos solicitados, se traducen en una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que las cuotas previstas no se justifican mediante bases objetivas del costo de los materiales empleados, por lo que transgreden el principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información.

Finalmente, se abordará la vulneración al principio de proporcionalidad tributaria pues los montos establecidas no atienden al costo del servicio que presta el Estado en materia de acceso a la información pública.

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

Para abordar el presente concepto de invalidez es necesario referirnos en primer término al alcance del derecho a la información comprende, consagrado en el artículo 6 constitucional. El Tribunal Constitucional del país ha señalado que dicho derecho comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).³

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

Por otro lado, 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. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas), y por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).⁵

Finalmente, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y por otro lado, también exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).⁶

Ahora bien, para efectos de la presente impugnación, nos referiremos de manera concreta al derecho de acceso a la información, mismo que se rige por los principios y bases contenidos en el propio precepto fundamental, que, según la interpretación

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

⁴ Ídem.

⁵ Ídem.

⁶ Ídem.

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.

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

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

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.

El citado Tribunal Interamericano ha estipulado expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. La Corte Interamericana ha concluido que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible.⁸

⁸ *Ídem.*

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

Así, el derecho de acceso a la información constituye un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. Así, 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.

Precisamente, en las discusiones que dieron origen a la reforma y adiciones al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 2007, se advierte que el Constituyente Permanente determinó consagrar la gratuidad en el derecho de acceso a la información, en la fracción III del referido numeral en 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.

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

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

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 tal condición 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, el Máximo Tribunal del país ha resuelto que 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. Para ello debe analizarse si dichas cuotas se fijaron 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, se prevé que en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información 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 esgrimirán los argumentos por lo que se estima que las normas son inconstitucionales por oponerse al derecho de acceso a la información pública, así como a los principios de gratuidad y proporcionalidad en las contribuciones.

B. Cobros injustificados por la reproducción de la información solicitada.

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 expondrán los motivos por los que se estiman inconstitucionales los preceptos a los que se ha hecho referencia de las leyes de ingresos de los municipios de Amatlán de Cañas, Acaponeta, Santiago Ixcuintla, Tecuala, San Blas, Jala, Tepic, Ahuacatlán y Nayar, todas del Estado de Nayarit, para el Ejercicio Fiscal 2020, que contemplan cobros injustificados por la reproducción de información.

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

Ello, 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 grabando 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.

Para entrar en estudio de las normas impugnadas, a continuación, se transcriben las disposiciones en estudio:

Norma	Artículo
Ley de Ingresos para la Municipalidad de Amatlán de Cañas, Nayarit; para el Ejercicio Fiscal 2020.	<i>Artículo 25. Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y pagarán conforme a la siguiente tarifa: (...) II.- Por la expedición de copias simples a partir de 21 hojas, por cada copia \$2.04</i>
Ley de Ingresos para la Municipalidad de Acaponeta, Nayarit; para el Ejercicio Fiscal 2020.	<i>Artículo 31. Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa: (...) II. Por la expedición de copias simples a partir de la hoja 21, por copia; \$ 1.51 III. Por la certificación de una hoja hasta el expediente completo; \$ 25.00 (...)</i>
Ley de Ingresos para la Municipalidad de Santiago Ixcuintla, Nayarit; para el Ejercicio Fiscal 2020.	<i>Artículo 41. Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a las siguientes tarifas calculadas en pesos: (...) II.- Por la expedición de copias simples hasta veinte fojas EXENTO</i>

	<p>a) A partir de veintiún fojas, por cada copia 2.00</p> <p>III.- Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo. 35.00</p> <p>IV.- Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por Hoja 2.00</p> <p>(...)</p>																		
<p>Ley de Ingresos para la Municipalidad de Tecuala, Nayarit; para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>Artículo 34. Los derechos por servicio de acceso a la información pública cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a las siguientes tarifas:</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 80%;"></th> <th style="text-align: right; vertical-align: bottom;">Importe (\$)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>(...)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>III. Por expedición de copias simples de 21 en adelante, por cada copia</td> <td style="text-align: right;">1.06</td> </tr> <tr> <td>IV. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja.</td> <td style="text-align: right;">1.06</td> </tr> <tr> <td>(...)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>VI. Certificación, desde una hoja hasta el expediente completo</td> <td style="text-align: right;">30.76</td> </tr> </tbody> </table>		Importe (\$)	(...)		III. Por expedición de copias simples de 21 en adelante, por cada copia	1.06	IV. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja.	1.06	(...)		VI. Certificación, desde una hoja hasta el expediente completo	30.76						
	Importe (\$)																		
(...)																			
III. Por expedición de copias simples de 21 en adelante, por cada copia	1.06																		
IV. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja.	1.06																		
(...)																			
VI. Certificación, desde una hoja hasta el expediente completo	30.76																		
<p>Ley de Ingresos para la Municipalidad de San Blas, Nayarit; para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>Artículo 32. Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa:</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 80%;">TIPO</th> <th style="text-align: right;">Importe en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>(...)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>II. Por la expedición de copias simples de 1 hasta 20 hojas</td> <td style="text-align: right;">EXENTO</td> </tr> <tr> <td>a) de 21 hojas simples en adelante, por cada copia</td> <td style="text-align: right;">1.46</td> </tr> <tr> <td>III. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo</td> <td style="text-align: right;">31.49</td> </tr> <tr> <td>IV. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja</td> <td style="text-align: right;">1.46</td> </tr> <tr> <td>(...)</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	TIPO	Importe en pesos	(...)		II. Por la expedición de copias simples de 1 hasta 20 hojas	EXENTO	a) de 21 hojas simples en adelante, por cada copia	1.46	III. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo	31.49	IV. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja	1.46	(...)					
TIPO	Importe en pesos																		
(...)																			
II. Por la expedición de copias simples de 1 hasta 20 hojas	EXENTO																		
a) de 21 hojas simples en adelante, por cada copia	1.46																		
III. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo	31.49																		
IV. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja	1.46																		
(...)																			
<p>Ley de Ingresos para la Municipalidad de Jala, Nayarit; para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>Artículo 26. Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa: Concepto Tarifa en pesos</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tbody> <tr> <td>(...)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>d) Por certificación desde una hoja hasta el expediente completo</td> <td style="text-align: right;">54.00 e) Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hojas: A color</td> </tr> <tr> <td>3.00</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Blanco y negro</td> <td style="text-align: right;">2.00</td> </tr> <tr> <td>(...)</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	(...)		d) Por certificación desde una hoja hasta el expediente completo	54.00 e) Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hojas: A color	3.00		Blanco y negro	2.00	(...)									
(...)																			
d) Por certificación desde una hoja hasta el expediente completo	54.00 e) Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hojas: A color																		
3.00																			
Blanco y negro	2.00																		
(...)																			
<p>Ley de Ingresos para la Municipalidad de Tepic, Nayarit; para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>Artículo 35. Los derechos por los servicios de acceso a la información pública y datos personales, cuando medie solicitud y sea procedente conforme a las leyes de la materia, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa:</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 80%;">Concepto</th> <th style="text-align: right;">Importe en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>(...)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>III. Por la expedición de copias a partir de veintiuna, por cada copia.</td> <td style="text-align: right;">1.09</td> </tr> <tr> <td>IV. Por la certificación de una hoja hasta el expediente completo</td> <td style="text-align: right;">26.72</td> </tr> <tr> <td>V. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos y digitales por hoja</td> <td style="text-align: right;">1.09</td> </tr> <tr> <td>(...)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>VII. Constancia de búsqueda de Infracción</td> <td style="text-align: right;">73.21</td> </tr> <tr> <td>VIII. Constancia de búsqueda de No Infracción</td> <td style="text-align: right;">73.21</td> </tr> <tr> <td>(...)</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Importe en pesos	(...)		III. Por la expedición de copias a partir de veintiuna, por cada copia.	1.09	IV. Por la certificación de una hoja hasta el expediente completo	26.72	V. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos y digitales por hoja	1.09	(...)		VII. Constancia de búsqueda de Infracción	73.21	VIII. Constancia de búsqueda de No Infracción	73.21	(...)	
Concepto	Importe en pesos																		
(...)																			
III. Por la expedición de copias a partir de veintiuna, por cada copia.	1.09																		
IV. Por la certificación de una hoja hasta el expediente completo	26.72																		
V. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos y digitales por hoja	1.09																		
(...)																			
VII. Constancia de búsqueda de Infracción	73.21																		
VIII. Constancia de búsqueda de No Infracción	73.21																		
(...)																			
<p>Ley de Ingresos para la Municipalidad de Ahuacatlán, Nayarit; para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>Artículo 27. Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa:</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tbody> <tr> <td>(...)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>II. Por la expedición de veintiún copias en adelante, por cada copia.</td> <td style="text-align: right;">\$ 1.38</td> </tr> <tr> <td>III. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo</td> <td style="text-align: right;">\$27.37</td> </tr> <tr> <td>Por la impresión de documentos contenidos en medios electrónicos por hoja</td> <td style="text-align: right;">\$1.64</td> </tr> <tr> <td>(...)</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	(...)		II. Por la expedición de veintiún copias en adelante, por cada copia.	\$ 1.38	III. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo	\$27.37	Por la impresión de documentos contenidos en medios electrónicos por hoja	\$1.64	(...)									
(...)																			
II. Por la expedición de veintiún copias en adelante, por cada copia.	\$ 1.38																		
III. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo	\$27.37																		
Por la impresión de documentos contenidos en medios electrónicos por hoja	\$1.64																		
(...)																			
<p>Ley de Ingresos para la Municipalidad de Nayar, Nayarit; para el Ejercicio Fiscal 2020.</p>	<p>Artículo 23. Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa:</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tbody> <tr> <td>(...)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>III.- Por la expedición de veintiún copias simples en adelante,</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	(...)		III.- Por la expedición de veintiún copias simples en adelante,															
(...)																			
III.- Por la expedición de veintiún copias simples en adelante,																			

<i>por cada copia.</i>	\$2.00 IV.- Por
<i>la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos</i>	
<i>por hoja.</i>	\$2.00 (...)
<i>VI.- Por la expedición de copias certificadas por cada copia.</i>	\$34.00

Como se mencionó en la introducción 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 consecuencia, el legislador nayarita al consignar 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 prestado 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.¹⁰

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 los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.¹¹

En esa virtud, los materiales que adquieran los municipios para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información pública debe hacerse a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras. Además, la obtención de las mejores condiciones tiene

¹⁰ Véanse las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver: la acción de inconstitucionalidad 13/2018, en sesión del 06 de diciembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 03 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2019, en sesión del 05 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2019, resuelta en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, entre otras.

¹¹ *Ibidem*, p. 63.

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.¹²

Además, como lo ha sustentado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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 que explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos, pues no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el ya mencionado principio de gratuidad, así como en el hecho de que los costos de reproducción, envío o certificación se sustenten en una base objetiva y razonable. De ahí que el legislador tiene, al prever alguna tarifa o cuota, la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción.¹³

Conforme a lo anterior, y en atención a lo dispuesto por las normas impugnadas, se fijó una cuota de entre \$1.06 y \$2.04 por copias simples; entre \$1.64 y \$3.00 por impresiones; entre \$26.72 y \$54.00 por la certificación de documentos desde una hoja y \$73.21 por constancias de búsqueda, los cuales a juicio de esta Comisión Nacional no se encuentran justificados en razón de costo real de los materiales empleados para ello.

Lo anterior, toda vez que en las leyes combatidas no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador para determinar dichas cuotas, esto es, el precio de las hojas de papel, de la tinta para las impresiones, entre otros, además de que de la revisión de los dictámenes correspondientes, tampoco se encontró razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar la cuota a pagar por los habitantes de los municipios que soliciten a las autoridades la información pública, esto es, el criterio que sirvió para cuantificar la contribución ni los elementos tomados en cuenta para ello, lo cual resulta necesario para determinar si las cuotas corresponden o no al costo de los materiales empleados por el Estado para realizar tales cobros.

No es óbice a lo anterior el caso del artículo 35, la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Tepic, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2020, cuyo último párrafo refiere que "*Las cuotas se integran únicamente con el costo de los materiales utilizados en*

¹² *Ídem.*

¹³ Véase la sentencia a 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, párr. 49, 50 y 51.

la reproducción y certificación de la información", pues en todo caso, se reitera que el legislador debió justificar en el Dictamen correspondiente las erogaciones que realiza por cada uno de los materiales utilizados, situación que no ocurrió.

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

En esa virtud, sin embargo, recaía en el legislador local la carga de demostrar que el cobro que estableció en las leyes impugnadas por la entrega de información en diversos medios, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.¹⁴

Adicional a lo anterior, se observa que las leyes de ingresos impugnadas establecen cobros diferenciados por la entrega de información en copia simple e impresiones. Al respecto se estima que no hay justificación para hacer una distinción entre el monto por ambos conceptos, puesto que la cuota debe responder al costo de los materiales empleados para ello, por tanto, se observa que, en ambos casos, se utilizan los mismos insumos para reproducir la información solicitada.

En todo caso, el legislador debió de esgrimir las razones por las cuales determinó que debía imponerse un cobro mayor en la reproducción de la información en impresiones respecto de copias simples, que sustente la diferencia entre ambos montos, pese a que se emplean esencialmente los mismos materiales.

De tal suerte que conforme lo ha sostenido ese Alto Tribunal, si no existe razonamiento que justifique el cobro por la reproducción de información con una base objetiva, ello sólo 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 en copias simples, impresiones y certificación de documentos, por lo que las normas combatidas transgreden el principio de gratuidad de acceso a la información pública contenido en el artículo 6° de la Constitución Federal, por lo que debe declararse su invalidez.

¹⁴ 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.

C. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria.

Adicionalmente a los argumentos anteriores, esta Comisión Nacional advierte que los preceptos impugnados vulneran el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones.

En ese sentido, el principio de proporcionalidad tributaria constituye un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Norma Suprema, que busca resguardar la capacidad contributiva del causante e impone la necesidad de aportar al sostenimiento de los gastos públicos, en cumplimiento a la obligación establecida en el precepto referido.

En particular, el principio de proporcionalidad en materia tributaria exige que se establezcan contribuciones cuyos elementos —hecho y base imponible— guarden concordancia. Por tanto, se estima que las normas controvertidas son desproporcionadas pues los derechos causados por los servicios de reproducción de documentos no se sujetan al costo erogado por el Estado para su expedición.

Lo anterior, dado que los preceptos controvertidos se encuentran insertos en los títulos relativos a los “derechos” de los respectivos ordenamientos municipales mencionados de los cuales el Pleno de ese Máximo Tribunal Constitucional ha sostenido que son las contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado, como precio por los servicios de carácter administrativo prestados por sus poderes y dependencias a las personas determinadas que los soliciten.

En este entendido, 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; entonces, para que la imposición de un derecho por servicios sea proporcional, debe atenderse, ordinariamente, a lo siguiente:

1. 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.
2. 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 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.¹⁵

En este orden, para que las cuotas que se tengan que cubrir, en razón a derechos por servicios prestados por el Ente público, observen el principio de proporcionalidad de las contribuciones reconocido en la Norma Fundamental, es necesario que dicho cobro sea acorde al costo que representó para el Estado y que sean fijas e iguales para todas las personas que se beneficien por el mismo servicio, premisa que se sustenta con el siguiente criterio jurisprudencial sostenido en la tesis P./J. 3/98 por el Pleno de ese Alto Tribunal, que a la letra establece:

“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.

No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como "las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio", lo que implicó la supresión del vocablo "contraprestación"; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, 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.”

En tal virtud, al tratarse de derechos por la expedición de copias simples, impresiones y certificación de documentos, el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de que la tarifa establecida entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

¹⁵ Amparo en Revisión 682/2009, resuelto en sesión de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veinte de mayo de dos mil nueve, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, pp. 22-23.

Paralelamente, 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 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.

Finalmente, como corolario a los argumentos anteriores, es importante mencionar que las normas impugnadas tienen un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico. Al realizar cobros por la búsqueda de documentos, toda vez que, unos de los sujetos destinatarios de la norma podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que las normas terminan teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

De tal suerte, con las normas impugnadas que se someten a control de esa Suprema Corte, también se soslaya la obligación estatal de garantizar el derecho al acceso a la información, porque el estado de Nayarit no da cumplimiento al texto constitucional y desconoce el derecho a la gratuidad imponiendo barreras legales para consecución de ese derecho de las personas, como son los cobros decretados en las normas legales que se combaten, por lo cual lo procedente es que se declare su invalidez, por resultar contrarios al principio de proporcionalidad tributaria.

SEGUNDO. El artículo precisado en el inciso b) del apartado III del presente ocurso, prevé que el servicio de registro de nacimiento en la oficina, en horas extraordinarias tendrá un costo.

Lo anterior, transgrede el derecho humano a la igualdad, a la gratuidad del mismo y a la identidad consagrados los artículos 1º y 4º, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el transitorio segundo del decreto que reforma el artículo 4º constitucional; 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el artículo 25, fracción I, inciso b), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Ahuacatlán, Nayarit; para

el Ejercicio Fiscal 2020 resulta inconstitucional al vulnerar el derecho fundamental a la identidad, ya que establece cobros por el registro de nacimiento en horario extraordinario.

A. Núcleo esencial del derecho a la identidad en México.

Para sostener la premisa del párrafo que antecede, resulta conveniente tener presente la implicación tautológica del derecho a la identidad, la cual implica que toda persona desde el momento de su nacimiento debe tener identidad –entendida ésta– como un conjunto de rasgos propios de un individuo que lo caracterizan y diferencian frente a los demás, y que le dan consciencia de sí mismo. En ese sentido, de forma interdependiente, en este derecho convergen otros derechos fundamentales como el nombre, la nacionalidad, la filiación o la personalidad jurídica.

Cabe resaltar que en el orden constitucional mexicano el derecho a la identidad se encuentra reconocido en el párrafo octavo del artículo 4º de nuestra Constitución Federal,¹⁶ de cuyo texto pueden desprenderse cuatro postulados fundamentales para las autoridades del Estado en relación con la protección de derechos humanos, a saber:

- A. Toda persona tiene derecho a la identidad.
- B. Toda persona tiene derecho a ser registrada de manera inmediata a su nacimiento.
- C. El Estado debe garantizar el cumplimiento de estos derechos.
- D. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

Así, el registro de nacimiento debe ser entendido como un derecho que necesita del cumplimiento de una obligación por parte del Estado, sin lo cual no puede hacerse efectivo.

¹⁶ “Artículo 4º. (...)”

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento. (...)”

Es decir, el acto registral del nacimiento, por sí mismo, constituye un reconocimiento de existencia de otros derechos como son el nombre, la nacionalidad, la filiación, la personalidad jurídica y a su vez facilita la participación social de niños y niñas.

Por lo que, en nuestro país, el registro de nacimiento es un presupuesto formal para el desarrollo y la inclusión en la vida económica, política y cultural, así como el pleno acceso a otros derechos esenciales como la protección de la salud, la educación, trabajo digno y socialmente útil, o derechos de carácter político, puesto que las actas de nacimiento son documento públicos necesarios para el desarrollo de aspectos vitales, desde el primer momento de vida de un individuo y hasta en su edad adulta.

De ese modo, si por cualquier circunstancia se inhibe, impide, limita u obstaculiza el acceso al registro gratuito del nacimiento de una persona, se transgrede su derecho a la identidad. Por ese motivo, el derecho a la identidad a través del registro inmediato y gratuito debe ser valorado más allá de una simple formalidad jurídica o de una cuestión presupuestal, sino como una cuestión realmente atinente a derechos humanos.

Son distinguibles tres características esenciales sobre el derecho a la identidad, a saber:

- La universalidad: entendida como el aseguramiento a toda persona del acceso al registro de su nacimiento en el territorio nacional, independientemente de su origen étnico, sexo, condición económica, origen geográfico, o cualquier otra circunstancia.
- La gratuidad: que se refiere a la eliminación del cobro de cualquier tarifa oficial o extra oficial por servicios de registro de nacimiento o emisión del acta respectiva, sin importar si el registro se da de manera oportuna o tardía.
- La oportunidad: se refiere a la aspiración de que el registro se realice inmediatamente después del nacimiento.

Sobresale en el caso concreto, la gratuidad porque contribuye a la universalidad y a la oportunidad del registro de nacimientos, pues es un elemento que puede disolver barreras económicas que muchas veces lo obstaculizan, teniendo en cuenta que las personas, especialmente las niñas, niños y adolescentes que no son registrados, no cuentan con un acta de nacimiento, y por ello carecen de identidad legal y jurídica, lo que limita sus posibilidades de acceder a muchos otros derechos esenciales para su supervivencia, desarrollo y protección. De ahí que la carencia de registro y acta

de nacimiento puede constituir un factor de exclusión y discriminación para las personas.

El registro de nacimiento es un derecho humano, así reconocido por diversos instrumentos internacionales, ratificados por México, entre los que se encuentran el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño. En este último documento, se debe poner especial énfasis pues destaca el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño indica que *“el niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos”*. Por su parte, el artículo 8 manifiesta que *“los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares (...)”*

Ahora bien, la problemática descrita, puede afectar en mayor medida a la niñez que pertenecen a la población más marginada: indígenas; migrantes o de padres y madres migrantes; que viven en áreas rurales, zonas remotas, entre otros.

Esto es así porque las razones para no efectuar el registro de un nacimiento son diversas a nivel legal, geográfico, económico, administrativo y/o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno. De entre ellos destacan los costos asociados al registro y emisión del acta de nacimiento como una importante limitante, sobre todo para las personas con mayor marginación social.

Por ello, en determinados casos para muchas personas en condiciones económicas desfavorables, el costo del acta de nacimiento, aunado a los gastos de movilización para llegar a las oficinas del registro civil a realizar el trámite correspondiente se convierte en una barrera que obstaculiza la realización del derecho pretendido, a la par que incumple la obligación de garantía.

En razón de lo anterior, la obligación de garantizar exige la conducta positiva del Estado para asegurar la realización del derecho, en tanto se trata de asegurar la realización de los derechos humanos de manera universal. Además, supone el establecimiento de elementos mínimos que el Estado debe proveer a cualquier persona de forma inmediata y sin que medien contra-argumentaciones fácticas de imposibilidad sobre la escasez de recursos o elementos semejantes.

Adicionalmente, la obligación de garantizar implica, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato

gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

La Corte afirma, que “[l]a obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparte la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”¹⁷

Ahora bien, para la materialización del derecho a la identidad, un presupuesto jurídico formal necesario, es inscribir el nacimiento en los registros públicos del estado civil y de esa manera asentar públicamente el reconocimiento del nombre, nacionalidad y filiación de la persona. De esa forma el registro civil universal del nacimiento es la base para que las personas accedan a todos los demás derechos interrelacionados con el derecho a la identidad.

Por ese motivo, el Poder Reformador de la Constitución, dispuso en el artículo Segundo Transitorio¹⁸ del Decreto que reforma el artículo 4º constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de junio de 2014, que a partir de la entrada en vigor de dicho decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, disponían de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derechos por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta respectiva.

Lo anterior, tiene como consecuencia que el marco constitucional mexicano brinde una protección más amplia al derecho a la identidad, garantizando que dicho derecho se materialice en favor de los ciudadanos sin costo alguno, es decir, sin que la erogación de recursos para costear el trámite signifique un obstáculo al ejercicio de tal derecho.

Si bien los tratados internacionales en la materia no reconocen la característica de gratuidad como parte del derecho a la identidad, en tanto se limitan a exigir a los Estados que garanticen a sus ciudadanos el derecho a la identidad y al registro del nacimiento de toda persona, lo cierto es que nuestro texto constitucional sí reconoce

¹⁷ Véase Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo), sentencia del 29 de julio de 1988, serie C.

¹⁸ **SEGUNDO.** A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

la gratuidad en el registro de nacimiento como una garantía que el Estado otorga para hacer efectivo dicho derecho.¹⁹

B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.

Contrario al parámetro de regularidad expuesto, la disposición impugnada de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Ahuacatlán, establece un cobro por el registro de nacimiento realizado en horario extraordinario.

Así, el legislador nayarita perdió de vista la finalidad de la ya referida reforma de 17 de junio de 2014, al artículo 4º constitucional ya que, al establecer un cobro por registro en horas extraordinarias, desnaturaliza los fines constitucionales del derecho a la identidad, todo ello en perjuicio del interés superior de las niñas, niños y adolescentes, asimismo la medida adoptada al apreciarse injustificada y desproporcionada, se erige como discriminatoria.

Dicho de otro modo, la norma impugnada, al establecer una tarifa de cobro por el registro de nacimiento fuera del horario ordinario, introducen un pago directo o indirecto por el ejercicio del derecho a la identidad, cuya consecuencia es desincentivar a las personas a que deben acudir a realizar el registro referido con la inmediatez referida por la Convención sobre Derechos de la Niñez; aunado a ello limita su obligación de reconocer, observar y respetar el derecho humano de mérito, solamente para las personas menores a la edad referida.

Es decir, la norma se constituye un obstáculo para acceder a la identidad y sus derechos conexos, sin perder de vista que el registro gratuito del nacimiento es una obligación constitucional del Estado, cuyo objeto es garantizar el derecho aludido.

Así, el cobro por el registro de nacimiento en horario extraordinario carece de justificación constitucional y se traducen en barreras que impiden la realización efectiva de la obligación de garantía que la Constitución y los Tratados Internacionales imponen en al Estado en materia de identidad.

Ahora bien, resulta importante destacar que el Pleno de ese Alto Tribunal ya se ha pronunciado sobre las tarifas por registro de nacimiento establecidas por el legislador.

¹⁹ Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 4/2018 del 3 de diciembre de 2018, párrafo 28.

Así, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 3/2016, 6/2016, 7/2016, 10/2016 y 36/2016, promovidas por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y falladas los días 22 y 28 de noviembre de 2016, así como en las diversas 4/2017, 6/2017, 9/2017, 10/2017 y 11/2017, resueltas en fechas 3 de agosto, 31 de octubre y 13 de noviembre, todas en 2017 y en los similares medios de control constitucional 4/2018, 7/2018 y 26/2018, resueltas del 03 de diciembre de 2018, ese Alto Tribunal declaró la invalidez de las disposiciones normativas que establecían ya sea un cobro por el registro de nacimiento o una multa a las personas que incurrieran en ese supuesto.

En las sentencias de los citados medios de control de la constitucionalidad ese Alto Tribunal determinó que, el cobro por el registro extemporáneo, representa una transgresión al derecho a la identidad y, aunque la imposición de la tarifa por registro extemporáneo pudiera perseguir un fin considerado legítimo, como propiciar que los padres a que declaren el nacimiento de sus hijas e hijos de manera inmediata al nacimiento, lo cierto es que la consecuencia es verdadera es desincentivar a los padres a que ocurran a hacer el registro de sus hijas e hijos.

En efecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que condicionar a una temporalidad la gratuidad en la inscripción en el Registro Civil es inconstitucional, como se desprende de las líneas que se citan a continuación:

“35. Por este motivo, no sólo sería inconstitucional el cobro por el registro extemporáneo, sino también otro tipo de medidas y prácticas que atenten contra la gratuidad de la primera acta de nacimiento, como son fijar una vigencia o fecha de expiración para su validez oficial, o requerir que la misma tenga un límite de antigüedad para poder realizar trámites, ya que lo anterior obligaría a las personas a expedir a su costa otra copia certificada, anulando la intencionalidad que subyace a la reforma constitucional ya referida.

36. En este sentido, se trata de un derecho de carácter universal, en la medida que el texto constitucional no establece ningún límite ni restricción para su titularidad, ni para su goce o ejercicio. Asimismo, se tiene que la inscripción del nacimiento es indivisible del reconocimiento del derecho a la identidad, toda vez que el sujeto cobra existencia legal para el Estado por virtud de este acto jurídico, es decir, a partir de su inscripción en el registro civil se le reconoce una identidad con base en la cual puede ejercer, por interdependencia, otros derechos humanos, como son los inherentes a la nacionalidad y a la ciudadanía.”²⁰

Como se desprende de los párrafos transcritos, el Pleno de ese Tribunal, señaló que el derecho a la gratuidad del registro de nacimiento se vulnera, cuando se establece un cobro indirecto que se materializa en una sanción consistente en multa, que desincentiva el registro de las personas.

²⁰ Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 4/2018 del 3 de diciembre de 2018, párr. 35 y 36.

De tal suerte, que con la norma impugnada que se pone a control de esa Suprema Corte, también se soslaya el derecho humano de igualdad, pues solamente hace efectivo el derecho a la identidad a un grupo de personas determinado en razón a la edad, mismo que carece de un fin constitucional, asimismo, elude la obligación estatal de garantizar el derecho a la identidad, porque el Estado no da cumplimiento al texto constitucional y desconoce el derecho a la gratuidad imponiendo barreras legales para consecución de ese derecho de las personas, como es el cobro decretado en la norma legal que se combate.

Por los motivos antes desarrollados, se solicita la invalidez de la norma impugnada, pues resulta incompatible con el adecuado marco constitucional y convencional de protección de derechos humanos que imperar en el Estado Mexicano, y se someten a juicio de ese Alto Tribunal, como único y último intérprete constitucional, para que, previa la valoración del argumento planteado, estime la declaración de inconstitucionalidad de la ley reclamada para la preservación y garantía de los derechos de las personas.

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 las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios de Amatlán de Cañas, Acaponeta, Santiago Ixcuintla, Tecuala, San Blas, Jala, Tepic, Ahuacatlán y Nayar del Estado de Nayarit, para el Ejercicio Fiscal 2020, publicadas en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa el 21 de diciembre de 2019, por lo que se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucionales los preceptos impugnados, 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 a que en lo futuro se abstenga de expedir normas que definan o aludan a la institución del matrimonio como una unión restrictiva para parejas de diferente sexo en esa entidad.

A N E X O S

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 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1°, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Estado de Nayarit del 21 de diciembre de 2019, que contienen los decretos por los cuales se expidieron las leyes impugnadas. (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 designados como delegados y autorizados a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir

notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico 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 inconveniencia de la porción normativa del artículo impugnado.

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 los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 20 de enero de 2020.

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

RFPS

CNDH
M É X I C O