

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 30 de enero de 2023.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de 21 leyes de ingresos municipales del estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2023, expedidas mediante decretos publicados en el medio oficial de difusión de esa entidad el pasado 31 de diciembre de 2022.

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

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

Índice

I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	6
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	6
VI. Competencia.....	6
VII. Oportunidad en la promoción.	6
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	7
IX. Introducción.....	8
X. Conceptos de invalidez.....	8
PRIMERO.....	8
A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.....	9
B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	13
SEGUNDO.....	19
A. Libertad de reunión	19
B. Inconstitucionalidad de las disposiciones combatidas	22
TERCERO.....	24
A. Derecho de seguridad jurídica y legalidad.....	25
B. Alcances del principio de taxatividad.....	26
B) Inconstitucionalidad de las normas.....	31
CUARTO.....	34
A. Derecho a la igualdad y no discriminación.....	35
B. Inconstitucionalidad de las normas.....	38
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	42
A N E X O S	42

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 de Chihuahua.

B. Gobernadora del Estado de Chihuahua.

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

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

1. Apartado II.4, numeral 2.11, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Allende para el ejercicio fiscal del 2023.
2. Apartado I, numeral 4, letra A, números 1, 2, 3 y 4 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Ascensión para el ejercicio fiscal del 2023.
3. Apartado II, numeral 2, 2.6, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Balleza para el ejercicio fiscal del 2023.
4. Apartado II.4, numeral 11, de la de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Gran Morelos para el ejercicio fiscal del 2023.
5. Apartados II.1, numerales 7, inciso b) y 8, y II.4, numeral 41, de la de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Hidalgo del Parral para el ejercicio fiscal del 2023.
6. Apartado II.6, numeral 3, en la parte relativa a *“Reproducción excepto departamento de catastro, en CD, cuya tarifa será de \$481.00”*, y *“Primera hoja de fotocopia por documento oficial, cuya tarifa será de \$150.00”*, de la de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Huejotitán para el ejercicio fiscal del 2023.

b) Vulneración a la libertad de reunión

1. Apartado IX, numeral 1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Buenaventura para el ejercicio fiscal del 2023.
2. Apartado VII, letra B), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Camargo para el ejercicio fiscal del 2023.
3. Apartado XII, numeral 1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Carichí para el ejercicio fiscal del 2023.
4. Apartado IV.2, inciso a), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Dr. Belisario Domínguez para el ejercicio fiscal del 2023.
5. Apartado II.4, inciso b), numeral 5, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de El Tule para el ejercicio fiscal del 2023.
6. Apartado IV.2, inciso a), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Gran Morelos para el ejercicio fiscal del 2023.
7. Apartado XIV, numeral 1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Guachochi para el ejercicio fiscal del 2023.
8. Apartado II.14, letra U, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez para el ejercicio fiscal del 2023.
9. Apartado II, numeral 1.8, numero 1, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Moris para el ejercicio fiscal del 2023.
10. Apartado II.12, respecto de *“Permiso para bailes familiares, cuya tarifa será de 1.04 UMAS”*, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco del Oro para el ejercicio fiscal del 2023.

c) Infracciones por agresión verbal

1. Apartado *“Son faltas o infracciones contra las buenas costumbres y la integridad modal del individuo y de la familia”*, respecto de las infracciones *“Expresarse con palabras obscenas o hacer señas o gestos obscenos o indecorosos en lugares públicos, cuya multa será de 550.00 a 1,090.00”*, así como *“realizar actos que cause ofensas a una o más personas, cuya multa será de 550.00 a 1,045.00”*, del anexo 3 de la tarifa de la Ley de ingresos del Municipio de Allende para el ejercicio fiscal 2023.
2. Apartados VIII, fracción VIII.5, y apartado IX.3, subapartado IV.4, respecto de las infracciones *“Expresarse con palabras obscenas o hacer señas o gestos obscenos o indecorosos en lugares públicos, cuya multa será de 55. A 1090”*, así como *“Realizar actos que cause ofensas a una o más personas”*, cuya multa será de 550 a

1.45, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Bachíniva para el ejercicio fiscal del 2023.

3. Apartado II, numeral 7-11, en su porción normativa "*o verbal*", de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Guerrero para el ejercicio fiscal del 2023.
4. Apartado IV, en el apartado relativo a las tarifas de multas por faltas al bando de policía y buen gobierno, infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia, fracciones I y II, de la tarifa anexa de la Ley de ingresos del Municipio de Jiménez para el ejercicio fiscal 2023.
5. Apartado IV, fracción V, incisos D) y E), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de López para el ejercicio fiscal del 2023.
6. Artículo 179, en el apartado referente a infracciones al Bando de policía y buen gobierno, fracción XI), en la porción normativa "*Proferir insultos o*"; numeral 1, inciso I) relativo a "*Expresarse con palabras obscenas o hacer señas o gestos obscenos o indecorosos en lugares públicos, cuya multa será de 3 a 13 UMAS o de 12 a 18 horas de arresto*", y II) correspondiente a "*Faltar al respeto o realizar actos que causen ofensa a una o más personas, cuya multa será de 13 a 25 UMAS o de 19 a 24 horas de arresto*", de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Saucillo para el ejercicio fiscal 2023.

d) Infracciones discriminatorias

7. Apartado IV, tarifas de multas por faltas al bando de policía y buen gobierno, infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia, fracción XI de la tarifa anexa de la Ley de ingresos del Municipio de Jiménez para el ejercicio fiscal 2023.
8. Apartado relativo a los aprovechamientos, numeral 8-7, de la tarifa anexa de la Ley de ingresos del Municipio De la Cruz para el ejercicio fiscal 2023.
9. Artículo 179, numeral 8-7, de la Ley de ingresos del Municipio de Saucillo para el ejercicio fiscal 2023.

Dichos ordenamientos legislativos fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el día 31 de diciembre de 2022.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 6º, 9º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 15 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 21, 24 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Libertad de reunión.
- Principio de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora.
- Principio de proporcionalidad tributaria.
- Principio de legalidad.

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 Estado de Chihuahua el 31 de diciembre de 2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 1° al lunes 30 de enero de 2023, por lo que, al promoverse el día de hoy, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

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

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 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 (...).”

Humanos.

IX. Introducción.

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

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

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

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 controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios de Allende, Ascensión, Balleza, Gran Morelos, Hidalgo del Parral y Huejotitán, para el ejercicio fiscal 2023, todas del Estado de Chihuahua, precisados en el apartado III, inciso a), de la presente demanda, prevén cobros injustificados y

desproporcionados por la simple búsqueda y localización de documentos, así como por su expedición en copias simples y certificadas, no relacionados con acceso a la información pública.

Ello, porque las tarifas no atienden a los costos del servicio que le representó al Estado la reproducción y entrega de la información solicitada. Por lo tanto, vulneran los principios de justicia tributaria, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios de Allende, Ascensión, Balleza, Gran Morelos, Hidalgo del Parral y Huejotitán, todas del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2023, transgreden los principios de justicia tributaria, toda vez que prevén tarifas por determinados servicios que no atienden al costo real que le representó al ente público su prestación.

Para llegar a la conclusión anterior, en primer lugar, se explicará de forma breve la naturaleza de las contribuciones denominadas “derechos” y, posteriormente, cómo operan los principios de proporcionalidad y equidad en ese tipo de tributos. Hecho lo anterior, se analizarán en concreto las normas objeto de control constitucional, para así definir si se apartan o no de la Norma Fundamental.

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

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

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

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

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

Con base en las particularidades enlistadas, es posible construir un concepto de contribución o tributo, el cual es entendido como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.³

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

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

En otras palabras, los *derechos* son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera

³Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en sesión del 27 de octubre de 2005.

que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares⁴.

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

No obstante, atento a la naturaleza de ese tipo de tributos, ese Alto Tribunal ha definido que los principios de justicia tributaria – que se desdoblan en los diversos de proporcionalidad y equidad– **rigen de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos**⁵, puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros.

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

Ello se debe a que, al tratarse de derechos, debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos

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

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

⁶ *Idem*.

se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.⁷

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

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

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

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

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

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

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

B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos impugnadas de 6 municipios del Estado de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal 2023, señaladas en el apartado III, inciso a), del presente escrito, vulneran los principios de justicia tributaria.

Lo anterior, pues establecen el cobro de derechos por la búsqueda, expedición y entrega de información en copias simples o certificadas que soliciten los gobernados a las autoridades del orden municipal, cuyas tarifas no son acordes a las erogaciones que realmente les representa la prestación de tales servicios.

Para tener mayor claridad, a continuación, se transcriben las disposiciones tildadas de inconstitucionales:

Ley	Artículo
Ley de Ingresos del Municipio de Allende para el ejercicio fiscal del 2023.	II.4 LEGALIZACIÓN DE FIRMAS, CERTIFICACION Y EXPEDICIÓN DE DOCUMENTOS MUNICIPALES 1.1 a 2.10 (...) 2.11 Búsqueda y localización de actas que no estén en la base de datos 111.00 (...)
Ley de Ingresos del Municipio de Ascensión	4. Por legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales;

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

para el ejercicio fiscal del 2023	A. Legalización de firmas y Certificaciones 1. Por la primera hoja certificada \$250.00 2. Por cada página adicional certificada \$5.00 3. Por la primera hoja en copia simple \$35.00 4. Por cada página adicional copia simple \$2.00
Ley de Ingresos del Municipio de Balleza para el ejercicio fiscal del 2023	2. Secretaría 2.1 a 2.5 (...) 2.6. Costo de información en CD \$100.00 (...)
Ley de Ingresos del Municipio de Gran Morelos para el ejercicio fiscal del 2023	II. 4 Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales 1 a 10 (...) 11. Copias certificadas. 100.00 (...)
Ley de Ingresos del Municipio de Hidalgo del Parral para el ejercicio fiscal del 2023	Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales 1 a 6 (...) 7. Copias del archivo histórico municipal a) (...) b). Copia fotostática 0.5 UMA 8. Copia certificada de documentos. a). Hasta 1 hoja del documento copiado 6.00 UMA b). Por cada hoja excedente respecto al punto anterior 0.20 UMA
Ley de Ingresos del Municipio de Huejotitán para el ejercicio fiscal del 2023	II.6 Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales Reproducción de información excepto departamento de catastro En CD \$481.00 (...) Primera hoja de fotocopia por documento oficial \$150.00

De lo trasunto se desprende que las disposiciones cuestionadas convergen en que establecen cobros por los siguientes servicios y conforme a los montos que se precisan en pesos mexicanos:

- Búsqueda y localización de actas \$111.00
- Por la reproducción de documentos en copia simple de \$35.00 a \$622.44.
- Por la reproducción de documentos en copia certificada de \$ 100.00 a \$250.00.
- Por la reproducción de información en CD de \$100.00 a \$481.00.

En ese contexto, esta Comisión Nacional advierte que los preceptos impugnados vulneran el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, pues las tarifas no guardan relación directa con los gastos que le presenta a los entes públicos involucrados la prestación de los servicios descritos en las normas combatidas.

No debe perderse de vista que los preceptos impugnados regulan cuestiones relativas a derechos por servicios, en consecuencia, el legislador local tiene la obligación de observar el principio de proporcionalidad tributaria mediante el establecimiento de montos que representen exactamente las erogaciones que les ocasionan dicho servicio a los diversos municipios involucrados.

Ahora bien, ese Tribunal Constitucional ha determinado que **se transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributarios** cuando los costos por la reproducción en copias simples y certificadas de documentos solicitados —que no derivan del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública— no son acordes o proporcionales al monto erogado por los entes públicos correspondientes derivado de los servicios prestados ni guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con el que implica certificar un documento.¹⁰

¹⁰ Véase las resoluciones de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 93/2020 en sesión del 29 de octubre de 2020; 105/2020 resuelta en sesión del 8 de diciembre de 2020; 51/2021 en sesión del 4 de octubre de 2021; 33/2021 resuelta en sesión del 7 de octubre de 2021; 77/2021 resuelta en sesión del 18 de noviembre de 2021; 182/2021 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 185/2021 resuelta en sesión del 11 de octubre de 2022; 1/2022 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 5/2022 resuelta en sesión del 13 de octubre de 2022; 12/2022 resuelta en sesión del 24 de octubre de 2022; 44/2022 y sus acumuladas 45/2022, y 48/2022 resueltas en sesión del 18 de octubre de 2022, entre otras.

En ese sentido, si las disposiciones controvertidas se enmarcan en la categoría de derechos, al referirse a las contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública como precio por los servicios de carácter administrativo prestados por las autoridades a las personas que los soliciten, entonces resultaba imperioso que en la determinación de las cuotas respectivas, el legislador tomara en cuenta el costo que le causa al Estado la ejecución del servicio en cuestión, y así la tarifa sea fija e igual para todas las personas que los reciban.

De ahí que para que la determinación de la tarifa sea constitucional tratándose de derechos, debe cumplir con el principio de proporcionalidad que rige a las contribuciones, lo que se traduce en el acreditamiento de que dicho cobro sea acorde con el costo que representó al Estado su efectiva prestación al gobernado.

En tal virtud, al tratarse de derechos por la búsqueda de documentos, así como la expedición de copias certificadas o copias simples, el pago correspondiente implica para la autoridad la concreta obligación de que la cuota que establezca, entre otras cosas, sea acorde o proporcional al costo de los servicios prestados e igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

A lo anterior hay que agregar que al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, entre ellas la 20/2019, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido 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.

Sobre esas bases, atento a las cantidades fijadas por el Congreso del estado de Chihuahua por la búsqueda de información, así como su entrega o reproducción en copias simples y certificadas, no se advierte que exista razonabilidad alguna entre el costo de los materiales usados, tales como hojas y tinta, por lo que el monto establecido resulta desproporcionado, pues no responde al gasto que efectúa el municipio correspondiente para brindar el servicio.

Por su parte, la búsqueda de documentos requiere de menores recursos que la certificación de documentos o la expedición de copias simples –por ejemplo– **pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado¹¹, de modo que no puede existir un lucro o ganancia, pues no debe dejarse de observar la regla de que la cuota debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado¹².**

Lo anterior ha sido reiterado por ese Tribunal Pleno en diversos precedentes¹³, siendo enfático en determinar que los únicos cobros que podrían efectuarse son para recuperar los costos de reproducción, envío y certificación de la información; **de manera que no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda de información.¹⁴**

Finalmente, en cuanto al cobro de certificaciones, se estima que también resultan desproporcionados los montos previstos en las leyes de ingresos chihuahuenses controvertidas, pues si bien es cierto el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, se da lugar a la relación entablada entre las partes que no es ni puede ser de derecho privado de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para éste, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado¹⁵.**

¹¹ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2021, en sesión del 7 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 62.

¹² Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92.

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

¹⁴ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 75/2021, en sesión del 18 de noviembre de 2021, bajo la Ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

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

Se reitera que a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional **debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos**¹⁶.

En esa tesitura, el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el citado servicio, pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite¹⁷.

Conforme a lo anterior, las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**¹⁸, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, sin que pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

Finalmente, en el caso particular de las normas impugnadas contenidas en la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Ascensión para el ejercicio fiscal del 2023, aunque las cuotas de \$2.00 y \$5.00 pesos por cada copia simple y certificada adicional, respectivamente, pudiera no considerarse excesiva o irrazonable en función del costo causado por brindar el servicio, la razón por la que se impugna es que en la propia ley se prevén otros montos por una sola foja, aunque se trate de esencialmente los mismos servicios, incluso superiores, por lo que se estima que de la lectura sistemática de los preceptos se refuerza lo injustificado de las cuotas establecidas, ya que las copias simples y certificadas, según se trate, no tienen el mismo valor entre sí, a pesar de que se trata de servicios esencialmente idénticos.

¹⁶ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 74.

¹⁷ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, *op. cit.*, párr. 94.

¹⁸ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 91.

Por todo lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que los artículos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios Allende, Ascensión, Balleza, Gran Morelos, Hidalgo del Parral y Huejotitán, para el ejercicio fiscal 2023, todas del estado de Chihuahua, señaladas en el apartado III, inciso a), de la presente demanda, transgreden el principio de proporcionalidad de las contribuciones por las razones ya expuestas, por lo cual, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulse del sistema jurídico de la entidad.

SEGUNDO. Los artículos impugnados de las leyes de ingresos municipales de Buenaventura, Camargo, Carichí, Dr. Belisario Domínguez, El tulo, Gran Morelos, Guachochi, Jiménez, Moris y San Francisco del Oro, todos del estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2023, señalados en el apartado III, inciso b), del presente escrito de demanda, prevén una cuota por la obtención de permisos para fiestas particulares y bailes, la cual resulta inconstitucional pues condiciona el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes al pago para la obtención de la autorización respectiva.

Esta Comisión Nacional estima que los artículos precisados en el apartado III, inciso b), del presente escrito, al establecer un cobro por la expedición de permisos para realizar fiestas particulares y bailes, restringen sin razón constitucional el derecho de reunión.

Para explicar lo anterior, el presente concepto se estructura en dos apartados: en el primero, se abordarán los alcances del derecho a la libertad de reunión; mientras que, en el segundo, se expondrán los argumentos que sostienen la incompatibilidad de los preceptos cuestionados con el marco de regularidad constitucional.

A. Libertad de reunión

El artículo 9º de la Norma Suprema establece la prohibición para las autoridades de coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito.

Conforme a la jurisprudencia de ese Alto Tribunal, el derecho a la libertad de reunión consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas,

en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica.¹⁹

De la anterior definición puede afirmarse que la libertad de reunión abarca todo tipo de aglomeración bajo cualquier motivación (sea de índole religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etcétera), tales como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre otras.

Igualmente, de la conceptualización del derecho humano en cuestión, puede desprenderse lo siguiente:

- **Elemento subjetivo**, referido a la agrupación de personas; aunque el derecho es de carácter individual, su ejercicio es necesariamente colectivo (dos o más personas).
- Naturaleza **temporal**, sin que ello signifique instantáneo, sino que puede postergarse por cierto tiempo, con un fin determinado, cualquiera que éste sea, con la modalidad de que debe ser pacífica, sin armas y cuyo objeto sea lícito²⁰.
- **Objeto lícito**, que se presenta cuando el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos.
- Que sea **pacífica**, concepto que se encuentra íntimamente relacionado con el objeto lícito al que alude expresamente el artículo 9º de la Constitución Federal, cuyo significado es que en una congregación de personas no se lleven a cabo fácticamente actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real²¹.

¹⁹ Tesis 1a. LIV/2010 de la Primera Sala de Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXI, marzo de 2010, p. 927, del rubro: “**LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS.**”

²⁰ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 31/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión pública de 10 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párrs. 83, 84 y 85.

²¹ *Idem.*

→ La regla de que las autoridades no pueden vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje²².

Por tales connotaciones, es regla general que todo ejercicio del derecho a la reunión debe presumirse pacífico y con objeto lícito, por lo cual, la consideración de que una determinada concentración humana se encuentra fuera del ámbito de protección de ese derecho deberá ser valorada por la autoridad caso por caso.

Sentadas esas bases, es admisible afirmar que el ejercicio de la **libertad de reunión en el espacio público o privado no puede condicionarse ni restringirse a una autorización por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público y privado dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9 constitucional** ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional previamente analizadas, menos tratándose de espacios privados donde los gobernados ejercen libremente su posesión y dominio²³.

En suma, la Constitución Federal reconoce como derecho fundamental el de reunirse con cualquier objeto, siempre que éste sea lícito y, a la vez, impone la prohibición para las autoridades de coartar dichas reuniones lícitas.

Finalmente, se menciona que en el ámbito internacional, el derecho de reunión se encuentra reconocido en el artículo 20.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que establece que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica; en el numeral 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que reconoce el derecho de reunión pacífica; y en los artículos XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Concretamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas

²² Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública del 11 de agosto de 2016, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 196.

²³ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión pública del 18 de noviembre de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, párr. 115.

o con desplazamientos y ha determinado que el derecho de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática que no debe ser interpretado restrictivamente.²⁴

B. Inconstitucionalidad de las disposiciones combatidas

Expuestos los alcances del derecho humano a la reunión, ahora corresponde dilucidar si las disposiciones impugnadas inciden de alguna manera en su ejercicio.

Para iniciar con el análisis de los dispositivos normativos en combate, resulta pertinente transcribirlos a continuación:

Ley	Artículo
Ley de Ingresos del Municipio de Buenaventura para el ejercicio fiscal del 2023	IX. Permisos para eventos familiares, cuota diaria 1. Fiestas particulares en salones de fiestas \$550.00
Ley de Ingresos del Municipio de Camargo para el ejercicio fiscal del 2023	VII. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales A. (...) B. Permisos espectáculos públicos (bodas, XV años) 1.7 UMA (...)
Ley de Ingresos del Municipio de Carichí para el ejercicio fiscal del 2023	XII.- Permisos para bailes 1. Evento particular \$500.00 2. (...)
Ley de Ingresos del Municipio de Dr. Belisario Domínguez para el ejercicio fiscal del 2023	IV.2. Aprovechamientos Diversos a). Permisos de Baile \$700.00 (...)
Ley de Ingresos del Municipio de El tule para el ejercicio fiscal del 2023	II.4 Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales a) (...) b) . Seguridad Pública 1. a 4 (...) 5. Permisos para baile 200.00 (...)

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 171.

Ley de Ingresos del Municipio de Gran Morelos para el ejercicio fiscal del 2023	IV.2. Aprovechamientos diversos a) Permiso de baile \$1, 250.00 (...)
Ley de Ingresos del Municipio de Guachochi para el ejercicio fiscal del 2023	XIV. Permisos para bailes por evento 1. Evento particular \$600.00 (...)
Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez para el ejercicio fiscal del 2023	U. Permiso para la realización de eventos sociales como bodas, quinceañeras, graduaciones, baby shower, despedidas, piñatas y fiestas en general, se cobrarán las siguientes cuotas: u.1 salón de 1 a 100 2.18 UMA u.2 salón de 101 en adelante 5.72 UMA
Ley de Ingresos del Municipio de Moris para el ejercicio fiscal del 2023	1.8 Permisos para bailes por evento. 1. Evento particular \$400.00 2. (...)
Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco del Oro para el ejercicio fiscal del 2023	II. 12 Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales (...) Permiso para bailes familiares 1.04 UMAS

Como se advierte de su simple lectura, las disposiciones establecen un cobro que va desde los \$107.88 hasta los \$1,250.00 pesos mexicanos por el otorgamiento de un permiso para realizar fiestas particulares o bailes, lo que, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, transgrede la libertad de reunión, pues sujeta a una previa autorización municipal la conglomeración de sujetos con fines sociales o de esparcimiento.

Ello, porque obliga a las personas a solicitar un permiso ante la autoridad para poder reunirse con motivos de índole social, incluso sin que se señale de manera expresa la utilización de vías públicas u otros bienes de uso común que se aprovechen especialmente o que justifiquen de algún modo la cuota, lo cual confirma la inconstitucionalidad de la contribución, toda vez que ello permite suponer que los cobros y las anuencias municipales se realizarán por el simple hecho de llevar a cabo festejos o celebraciones particulares, cuestiones que pertenecen exclusivamente a la esfera privada de las personas, como la materialización de una libertad constitucionalmente reconocida.

Conforme a lo anterior, por la generalidad de las normas impugnadas que prevén el cobro de un derecho por la emisión de un permiso para que los gobernados tengan reuniones o eventos sociales, resulta evidente que son transgresoras del derecho a la libertad de reunión, toda vez que condicionan el ejercicio de este al pago para la obtención del permiso respectivo.

Finalmente, es importante mencionar que ese Máximo Tribunal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 95/2020; 13/2021; 27/2021 y su acumulada 30/2021; 31/2021; 179/2021 y su acumulada 183/2021; 7/2022 y 11/2022, ya se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad de normas que preveían cobros de derechos para realizar eventos sociales, pues condicionaban el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de los municipios al pago para la obtención del permiso respectivo, restricción que carece de fundamento constitucional.

Finalmente, se estima que las normas reclamadas también violan el principio de proporcionalidad tributaria aplicable a las contribuciones denominadas derechos, porque no se advierte que el servicio que gravan, consistente en la expedición de la mencionada autorización y/o permiso, guarde relación con el costo que para el Estado representa su emisión; máxime que en el caso de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez para el ejercicio fiscal del 2023, las cuotas son diversas dependiendo del número de personas que asistan al evento, siendo que, para todos los casos, el derecho se cobra por la expedición del referido permiso²⁵.

En conclusión, se solicita al Pleno de ese Máximo Tribunal que declare la invalidez de los artículos precisados en el apartado III, inciso b), del presente recurso de las leyes de las leyes de ingresos de los municipios de Buenaventura, Camargo, Carichi, Dr. Belisario Domínguez, El Tule, Gran Morelos, Guachochi, Jiménez, Moris y San Francisco del Oro, todos del estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2023, por ser contrario al parámetro de regularidad constitucional.

TERCERO. Los artículos precisados en el apartado III, inciso c), del presente escrito, de las leyes de ingresos municipales chihuahuenses de Allende, Bachíniva, Guerrero, Jiménez, López y Saucillo, para el ejercicio fiscal 2023, establecen como infracción administrativa el expresarse con palabras *obscenas* o

²⁵ En el mismo sentido, véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 95/2020 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 22 de septiembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

hacer señas o gestos *obscenos* o *indecorosos* en lugares públicos, así como *agresiones* verbales a cualquier persona y, en algunas de ellas, al personal de la policía.

Se estima que las conductas descritas resultan demasiado amplias y ambiguas, lo que da pauta a que la autoridad administrativa determine arbitrariamente las palabras, expresiones, gesticulaciones o hechos que actualizan una expresión obscena o agresión verbal, por lo que generan incertidumbre jurídica a las y los gobernados.

En el presente concepto de invalidez se expondrán los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que los artículos de las leyes de ingresos de los municipios de Allende, Bachíniva, Guerrero, Jiménez, López y Saucillo, todos del estado de Chihuahua, que establecen como infracción diversas hipótesis, cuya esencia será el expresarse *obscenamente* o hacer gestos *ofensivos* frente a las demás personas o autoridades, no son acordes con el parámetro de regularidad constitucional vigente.

Para sostener la anterior afirmación, se abundará sobre el derecho de seguridad jurídica, así como de los principios de legalidad y taxatividad aplicable en la materia administrativa sancionadora y luego se contrastarán las normas impugnadas a la luz de dicho estándar.

A. Derecho de seguridad jurídica y legalidad

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal. Con base en el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les son reconocidas.

El actuar fuera del marco que regula su esfera de atribuciones redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho, por lo que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la

obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Lo anterior toda vez que, en un Estado Constitucional Democrático como el nuestro, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite expresamente para realizarlos.

Ahora bien, como se ha mencionado, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

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

En congruencia con lo anterior, la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Es así como una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad se acote en una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Federal.²⁶

B. Alcances del principio de taxatividad

Tal como se explicó en líneas previas, el derecho de seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental garantizan que toda

²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párr. 22, p. 6, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf

persona se encuentre protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, por lo que constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano.

En esa línea, su espectro de protección incluye tanto la debida aplicación de las normas por la autoridad competente, así como la obligación de establecer preceptos claros y precisos que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y con el objetivo de que los gobernados tenga plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En estrecha relación con ese derecho, se encuentra el principio de legalidad, el cual adquiere una importancia significativa en el ámbito penal, pues constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en el cual se impide que los poderes Ejecutivo y Judicial configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona²⁷.

No obstante, si bien es cierto que el principio en comento consagrado en el artículo 14, párrafo tercero, de la Norma Fundamental, prevé un mandato en materia penal que ordena a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar disposiciones por simple analogía o mayoría de razón, también lo es que no se limita a ello, sino también es extensivo al creador de la norma, en el entendido de que el legislador debe emitir normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.²⁸

A la luz de lo anterior es que la doctrina jurisprudencial ha identificado que el principio de legalidad posee como núcleo duro básicamente dos principios: el de reserva de ley y el de tipicidad (o taxatividad). En términos generales, el primero, se traduce en que determinadas materias, o ciertos desarrollos jurídicos deben estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para

27 Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 25 de mayo de 2006, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, p. 31.

28 Tesis Aislada 1ª. CXCI/2011, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, pág. 1094, del rubro **“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO SUS POSIBLES DESTINATARIOS.”**

regular su funcionamiento; mientras que el segundo se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.²⁹

Toda vez que en el presente concepto de invalidez se alega que la norma combatida transgrede el principio de taxatividad, a continuación, se expondrá su contenido de manera más amplia, lo cual nos resultará de utilidad para sostener la inconstitucionalidad del precepto combatido.

Recapitulando, del artículo 14 constitucional deriva el principio de taxatividad o tipicidad, que se define como la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación y configuración de la ley penal. En otras palabras, se refiere a que la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

En este sentido, el mandato de “taxatividad” exige que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.³⁰

Por ende, supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma. En ese orden, **los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen,**³¹ pues para determinar la tipicidad de una conducta, el legislador debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto o unívoco en la labor de tipificación de la ley.

Es decir, la exigencia de racionalidad lingüística, conocida como principio de taxatividad, constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de Derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: **la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del Derecho.**

²⁹ Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, p. 31.

³⁰ *Ibidem.*

³¹ Sentencia del amparo en revisión 448/2010, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 13 de julio de 2011, pág. 32.

En suma, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, que se garantiza con la observancia del mandato de taxatividad, que supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.³²

Acorde con lo desarrollado en líneas previas, es claro que, para la plena efectividad del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, **las autoridades legislativas están obligadas a establecer leyes que brinden certeza a los gobernados**, pues de otro modo no existirían las bases normativas para limitar el actuar de las autoridades y defender los derechos humanos reconocidos por el orden constitucional.

En este punto es importante aclarar que como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa; sin embargo, lo cierto es que sí obliga al creador de la norma a que los textos legales que contienen normas penales describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.³³

Hasta aquí se ha explicado el contenido y alcances del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, como máxima constitucional que se desprende del artículo 14 de la Ley Suprema. No obstante, dada la naturaleza de la norma objeto de impugnación, es menester destacar que las implicaciones del principio de taxatividad no se limitan o acota al ámbito penal pues, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal Constitucional, **los principios aplicables en materia penal también resultan aplicables en materia de derecho administrativo**

³² Cfr. Tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2014, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, julio de 2014, pág. 131, del rubro ***“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS”***.

³³ Tesis jurisprudencial 1a./J. 24/2016 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 30, mayo de 2016, pág. 802, del rubro ***“TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE”***.

sancionador, pues tanto el derecho penal como el administrativo sancionador **resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado**, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

Lo anterior, toda vez que las sanciones administrativas guardan una similitud fundamental con las sanciones penales, pues como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico.³⁴

En ese orden de ideas, el Tribunal Pleno ha sustentado que en la interpretación constitucional de los principios aplicables al derecho administrativo sancionador puede válidamente acudir a los principios sustantivos que rigen la materia penal, dada la similitud y unidad de la potestad punitiva del Estado, debido a que la aplicación de sanciones, tanto en el plano administrativo como en el penal, constituyen reacciones frente a lo antijurídico; es decir, en uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena.³⁵

Particularmente, ese Alto Tribunal ha sostenido que los principios de exacta aplicación de la ley y tipicidad o taxatividad rigen en materia penal y en el derecho administrativo sancionador, pues como se ha apuntado, constituyen el derecho fundamental para todo gobernado garantizado por el artículo 14 constitucional, que constriñe a la autoridad legislativa a describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, ya que es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado.³⁶

Por lo tanto, aquellas disposiciones penales o administrativas sancionadoras que contengan una imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de

³⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, pág. 1565, del rubro **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.”**

³⁵ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, pp. 26 y 27.

³⁶ Véase la tesis P. IX/95, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo I, mayo de 1995, pág. 82, del rubro **“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA”**; así como la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, p. 33.

indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica, contravienen el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad

B) Inconstitucionalidad de las normas

Una vez resumido el alcance del derecho de seguridad jurídica y del principio de taxatividad, particularmente cuando se refiere a la materia administrativa sancionadora, ahora corresponde analizar las normas impugnadas que se precisan en el apartado III, inciso c) del presente escrito.

Se reitera que el principio de taxatividad, aplicado en la materia administrativa sancionadora, obliga al legislador a establecer conductas que serán motivo de una infracción, con la suficiente claridad, que no permitan que la autoridad competente decida arbitrariamente cuando o en qué momento efectivamente se estaría actualizando la conducta.

Contrario a lo anterior, las normas que se someten a escrutinio ante ese Tribunal Constitucional de las leyes municipales de Allende, Bachíniva, Guerrero, Jiménez, Saucillo y López, todos del estado de Chihuahua, no cumplen con el principio de taxatividad, por lo que dejan en un estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados.

Para demostrar lo anterior resulta permitente mencionar que las normas impugnadas establecen como infracción las siguientes conductas:

- Expresarse con palabras obscenas.
- Hacer señas o gestos obscenos o indecorosos en lugares públicos.
- Realizar actos que cause ofensas a una o más personas.
- Agresión verbal al oficial.

De lo anterior se advierte, primero, que las normas sancionan conductas o palabras que resulten obscenas, indecorosas, ofensivas o agresivas; segundo, que este tipo de disposiciones busca prevenir y, en su caso, sancionar a nivel administrativo, aquellas

expresiones que atenten contra el decoro de las personas, incluyendo a la autoridad policial, lo cual corresponde al aspecto subjetivo o ético del derecho al honor, esto es, el sentimiento íntimo de la persona que se exterioriza por la afirmación que hace de su propia dignidad.

Sin embargo, se considera que los vocablos “*obscenas/os*”, “*indecorosos*”, “*ofensas*” y “*agresión verbal*”, son demasiado amplios que reconocen un grandísimo margen de discrecionalidad a la autoridad correspondiente de calificar o validar en qué casos se estarían actualizando las conductas infractoras, lo cual pone en un estado de incertidumbre a las y los gobernados porque no sabrán en qué casos serán sancionados administrativamente.

A mayor abundamiento, resulta pertinente traer a colación las definiciones que brinda la Real Academia Española respecto de las palabras utilizadas por el legislador local:

- Obsceno, na
 - 1. Adj. Impúdico, torpe, ofensivo al pudor.³⁷
- Indecoroso, sa
 - 1. Adj. Que carece de decoro, o que lo ofende³⁸
- Agresión
 - 1. f. Acto de acometer a alguien para matarlo, herirlo o hacerle daño.
 - 2.f.Der. Ataque armado de una nación contra otra, sin declaración previa.³⁹

De las definiciones anteriores se puede observar que los vocablos *obscenas/os*”, “*indecorosas/os*”, “*ofensas*” y “*agresión verbal*” pueden ser utilizados durante cualquier comunicación verbal a través de mensajes entre diferentes tipos de personas, cuya forma de entender la palabras o actos dependerá del sentido con el que el emisor las diga y de quien actúa como destinatario, siendo éste el que deberá inferir cuál la intención comunicativa del emisor.

Esa misma suerte se sigue cuando se trata de gestos o acciones, pues quien las realiza puede o no tener la intención de causar alguna afectación al honor o imagen de la

³⁷ Definición de la Real Academia Española, consultable en: <https://dle.rae.es/obsceno>

³⁸ Definición de la Real Academia Española, consultable en: <https://dle.rae.es/indecoroso>

³⁹ Definición de la Real Academia Española, consultable en: <https://dle.rae.es/agresi%C3%B3n>

persona receptora, de ahí que será esta última quien determine su sentido conforme a sus propias apreciaciones, pudiendo o no considerarlas ofensivas, indecorosas o agresivas.

Es decir, las expresiones verbales o a través de gestos que pudieran resultar obscenas, indecorosas o constituirse como agresiones guardan estrecha relación con la inferencia que, en su caso, realice el receptor de la expresión lingüística o de la conducta.

A partir de ello, es evidente que las normas impugnadas son insuficientes para limitar razonablemente el conjunto de conductas que pueden actualizar esa infracción administrativa y amerite la imposición de una sanción, pues los enunciados normativos son abiertos al grado de que en cada caso, la autoridad es quien podrá calificar, según su arbitrio, las palabras, expresiones, gesticulaciones o hechos que actualizan una ofensa o maltrato verbal, con la única referencia a la comprensión social y contextual de lo que constituye una ofensa que amerita el reproche punitivo, lo que sin duda genera incertidumbre y confusión en los destinatarios de la norma.

Efectivamente, las normas municipales impugnadas están redactadas de tal manera que reconocen un amplio margen de apreciación a la autoridad competente para determinar, de manera discrecional, qué tipo de ofensa, injuria o falta de respeto encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

En esa línea, ese Tribunal Constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad 70/2019, determinó que la redacción de aquellos preceptos que sancionan el proferir insultos o agresiones verbales resultan en un amplio margen de apreciación para las autoridades para determinar, de manera discrecional, qué tipo de ofensa, injuria o falta de respeto encuadraría en dicho supuesto jurídico para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.⁴⁰

Ahora bien, en el caso particular de la infracción “*Agresión verbal al oficial*”, esa Suprema Corte de Justicia ha considerado que se tiene un “plus de protección constitucional de la libertad de expresión”. Esto se debe a motivos estrictamente ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio

⁴⁰ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 70/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 14 de enero de 2021, pág. 35.

público intenso de sus actividades y, de ahí, que esta persona deba demostrar un mayor grado de tolerancia.⁴¹

De ahí que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostenga que las normas en combate, lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino que responden a un ámbito estrictamente personal, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación, de manera que, si para alguna persona una expresión pudiera resultarle altamente obscena, para otra no representaría afectación alguna.

Por lo expuesto, se solicita a ese Alto Tribunal que declare la invalidez de las normas señaladas en el apartado III, inciso c), del presente ocuro

CUARTO. Las disposiciones precisadas en el apartado III, inciso d), del presente escrito, transgreden el derecho humano a la igualdad y no discriminación, previsto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es así, por una parte, la ley del Municipio de Jiménez prevé una disposición que tiene por efecto discriminar de forma indirecta y negativamente a las personas que, por sus condiciones particulares, tienen la necesidad de pernoctar en espacios públicos.

Por el otro, las leyes municipales de La Cruz y de Saucillo, establecen multas a los operadores de transporte público por permitir el acceso a vehículos públicos a personas en estado de ebriedad o bajo el efecto de las drogas.

En el presente apartado, se aborda la inconstitucionalidad de normas contenidas en las leyes de ingresos de los municipios de Saucillo, de La Cruz y Jiménez del estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2023, dado que su consecuencia es discriminar a las personas que por algún motivo duerman en la vía pública o que pretendan abordar a cualquier servicio público en presunto estado de ebriedad o bajo los efectos de las drogas.

⁴¹ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 93/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 29 de octubre de 2020, pág. 35.

A. Derecho a la igualdad y no discriminación

Para dar inicio al análisis de las normas combatidas, esta Comisión Nacional estima pertinente partir de la premisa del artículo 1º constitucional, el cual contempla la obligación inherente a todas las autoridades de abstenerse de realizar distinciones o exclusiones arbitrarias entre las personas basadas en categorías sospechosas enunciadas en el último párrafo de dicho numeral, lo que se traduce en el ámbito legislativo, en una prohibición a los Congresos de emitir normas discriminatorias. Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.⁴²

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido.

Por lo anterior, cuando esa Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.⁴³

⁴² Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: ***“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO”***

⁴³ Jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: ***“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”***

Para sustentar lo anterior conviene recordar que esa Suprema Corte ha determinado que una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando utiliza alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1° constitucional: a) origen étnico, b) nacionalidad, c) género, d) edad, e) discapacidad, f) condición social, g) salud, h) religión, i) opiniones, j) preferencias sexuales, k) estado civil, i) o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En el caso concreto, imponen multas por “Dormir en la calle o subir al transporte público en estado de embriaguez o bajo los efectos de alguna droga”, es decir se sanciona a aquellas personas que pernoctan en algún sitio público, resulta desproporcional y careciente de alguna justificación, por lo que, se presenta discriminación en razón de origen y condición social de las personas, luego entonces referidas disposiciones contienen una categoría sospechosa prohibida por la Constitución Federal que atenta contra la dignidad humana y tiene por efecto pagar una cantidad por el hecho de dormir en la calle.

Sobre este punto, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que las categorías sospechosas, recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos, como rubros prohibidos de discriminación, están asociadas a desvaloración cultural, desventaja social y marginación política.

Además, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar que –de manera no limitativa– existen ciertas características sospechosas o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.⁴⁴

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas

⁴⁴ Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de 19 de noviembre de 2014, por unanimidad de cinco votos, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna; Corte Constitucional de Sudáfrica. Harksen V. Lane No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49.

sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.⁴⁵

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse en todo momento y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos ubicados en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

Como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha sostenido, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma Litis salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.⁴⁶

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha hecho patente que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y

⁴⁵ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

⁴⁶ Jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.”**

actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.

De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 18/03, sostuvo que el principio de igualdad ante la ley, y no discriminación, pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.⁴⁷

Así, ese Tribunal regional consideró que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.

B. Inconstitucionalidad de las normas.

⁴⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

Como se apuntó al inicio del presente concepto, las disposiciones impugnadas de los municipios de Jiménez, La Cruz y Saucillo, todos del estado de Chihuahua, establecen multas por *“Dormir en lugares/espacios públicos”*, así como al operador del servicio público de transporte que permita el *“acceso al transporte público a personas en estado de embriaguez o bajo los efectos de alguna droga”*, lo cual se constituye como una transgresión a los derechos a la igualdad y no discriminación.

Las normas, textualmente, prevén las siguientes infracciones por dormir en lugares públicos en estado inconveniente o bajo el influjo de alcohol o de alguna droga, y permitir que aborden pasajeros en estado de ebriedad o bajo el efecto de drogas a algún transporte público.

Como puede observarse, en ambos supuestos el legislador chihuahuense sanciona a las personas que estén en estado inconveniente/embriaguez o bajo los efectos de alguna droga para infraccionarlas, ya sea por dormir en la calle o porque se permita su acceso en vehículos de servicio público.

En el caso en concreto el legislador local presupone que a determinadas personas por sus características —por encontrarse en estado de embriaguez o bajo los efectos de alguna droga— deben ser sancionadas administrativamente por dormir en la calle, y por otra parte no debe permitírseles hacer uso del transporte público, so pena de multar al operador del transporte, ya que se presupone que tendrán una conducta inadecuada.

En este entendido, el hecho de que las normas impugnadas contengan los estereotipos antes mencionados conlleva indiscutiblemente a dar un trato discriminatorio para todas las personas que se encuentren en dichos supuestos, primero en perjuicio de quienes pernoctan en espacios públicos por sus situaciones económicas y sociales particulares, y para acceder al transporte público, por aspectos intrínsecamente propios de cada persona.

En ese sentido, las normas tildadas de inconstitucionales que imponen multas por dormir en la calle, a pesar de encontrarse en términos neutrales sin incluir explícitamente a las personas de población sin hogar, provoca una diferencia de trato irrazonable, injusto o injustificable de acuerdo con la situación que ocupan las personas dentro de la estructura social, por lo que nos encontramos frente a una práctica de discriminación indirecta la cual, conforme a lo establecido por ese Alto

Tribunal, existe cuando el conjunto de prácticas, reproducidas por las instituciones y avaladas por el orden social, provoca que las personas enfrenten distintos escenarios sociales, políticos, económicos y éticos, y diferentes oportunidades de desarrollo y de consecución de sus planes de vida, debido a su pertenencia a grupos en situación de exclusión sistemática, históricamente determinada.

Asimismo, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, ésta última promovida por esta Institución Nacional, se pronunció sobre la constitucionalidad de ese tipo de disposiciones.

Al respecto, resolvió que las normas que sancionan administrativamente por dormir en la vía pública, por cualquier motivo, producen un efecto de discriminación indirecta que afecta negativamente en forma desproporcional a las personas que, por sus condiciones particulares, tienen la necesidad de pernoctar en esas circunstancias.⁴⁸

Aunado a lo anterior que el sancionar a las personas por dormir en la calle, de acuerdo con la estructura que se encuentra redactada, produce un efecto discriminatorio en perjuicio de las personas carentes de un hogar propio. Además, este tipo de sanción no encuentra un fundamento objetivo en materia de política pública.

De manera particular, el Pleno de ese Tribunal Constitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad 11/2022 declaró la inconstitucionalidad de las disposiciones en combate por razones similares a las expuestas en el presente escrito.

Mientras que, respecto de las normas impugnadas que prevén una infracción por permitir pasajeros en estado de ebriedad o bajo el efecto de drogas previstas en los ordenamientos jurídicos de los municipios chihuahuenses de Saucillo y La Cruz, para esta Comisión Nacional tampoco existe justificación válida.

Lo anterior es así, pues si bien pudiera parecer que pretenden proteger la integridad de las personas usuarias del transporte público; lo cierto es que, la medida resulta desproporcional y discriminatoria, pues presupone que todas las personas que

⁴⁸ Resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 24 de noviembre de 2019, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

aborden las unidades de transporte público en estado de embriaguez o bajo los efectos del alcohol podrían causar una afectación al mismo.

En tal caso, será el operador del transporte público quien será sujeto a una sanción económica si permite el acceso a personas que ostenten tales características. Dicho proceder, sin duda alguna conlleva a otorgar **un trato desigual** por cuestiones económicas, de salud y de higiene personal restringiendo injustificadamente sus derechos de movilidad y dignidad humana sin que se advierta razonabilidad o justificación válida para limitar tales derechos.

Así, no existe justificación válida aun cuando se estableció que las personas a quienes se deberá negar el acceso al transporte público se encuentren en estado de embriaguez o bajo los efectos de alguna droga, pues las normas que se estudian, su redacción resulta en un amplio margen de apreciación al conductor de transporte público para determinar, de manera discrecional, qué implica que una persona se encuentre en estado de ebriedad o bajo los efectos de alguna droga para encuadrarlo en el supuesto y evitar ser acreedor a una sanción.

Por lo tanto, las normas impugnadas que fijan una multa a las personas encargadas de operar una unidad de transporte público por permitir el acceso a personas en estado de ebriedad o bajo los efectos de alguna droga, permiten que las o los operadores le nieguen el servicio a una persona con esas características, con el fin de evitar una multa de tránsito; aunado a ello la calificación de si una persona se encuentra bajo los influjos del alcohol o drogas puede prestarse a una valoración subjetiva.

Conforme a esas consideraciones, este Organismo Nacional considera que las normas impugnadas deberán ser declaradas inválidas por constituirse como disposiciones ~~discriminatorias y contrarias al parámetro de~~ regularidad constitucional vigente.

Defendemos al Pueblo

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 por lo que se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, se solicita a ese Máximo Tribunal, de estimarlo procedente, vincule al Congreso del Estado de Chihuahua que en lo futuro se abstenga de expedir normas en el mismo sentido que incurran la inconstitucionalidad alegada.

ANEXOS

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

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua que contiene los Decretos publicados el 31 de diciembre de 2022, por los que se expidieron las 21 leyes de ingresos de los municipios de la entidad, para el Ejercicio Fiscal 2023 impugnadas en el presente medio de control de la constitucionalidad (Anexo dos).

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

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

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

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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

PROTESTO LO NECESARIO

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



LMP