

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministros y Ministras que integran el Pleno
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Alcaldía Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz, Claudia Fernández Jiménez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 2070028 y 2196579, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados César Balcázar Bonilla, Román Gutiérrez Olivares, Giovanna Gómez Oropeza y Marisol Mirafuentes de la Rosa; así como a Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona y Yocelin Sánchez Rivera; con el debido respeto comparezco y expongo:

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 y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Sonora.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernadora Constitucional del Estado de Sonora.

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

De las Leyes de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para los Ayuntamientos de los Municipios del Estado de Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2019, las siguientes:

1. Cobros excesivos y desproporcionales por acceso a la información:

- Artículo 51, fracción III, en las porciones normativas: “*Costo por medio magnético y/o digital reproducido 0.58*” y, “*Costo por copia simple 0.10*”, de la Ley de Ingresos y Presupuesto del H. Ayuntamiento de Benito Juárez.
- Artículo 45, fracción III, inciso a), de la Ley número 23, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Cananea.
- Artículo 86, numeral 4, inciso a), de la Ley número 22, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Cajeme.
- Artículos 80, fracción V, incisos b), c), d), e), f); 127, fracción VI, incisos b), c), d), e) y f); y 130, XVI, incisos a), b), c) y d), de la Ley número 34, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Hermosillo, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2019.

- Artículo 24, base III, fracción VI, incisos s), t), u) y v) de la Ley número 05, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Agua Prieta, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2019.
- Artículo 33, numeral 6, base C, incisos b), c), d) y e) de la Ley número 09, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Arizpe, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2019.
- Artículo 53, numeral 3, en las porciones normativas “*Por copia simple .15*”, “*Por hoja impresa por medio de dispositivo informático .15*” y “*a) Copia simple \$20*”, de la Ley número 06, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Álamos, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.
- Artículo 58, numeral 14, en las porciones normativas “*Costo por hoja reproducida, copia simple y certificación 1.00*” y “*Costo por medio magnético y/o digital reproducido 0.50*”, de la Ley número 28, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de General Plutarco Elías Calles, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.
- Artículo 26, fracción II, incisos b) y d), de la Ley número 39, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Imuris, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.
- Artículo 65, fracción II, numerales 2, 3 y 4 de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena.
- Artículo 106, fracción VI, de la Ley número 48, de Ingresos y Presupuesto del H. Ayuntamiento de Nogales.
- Artículo 78, inciso i), numerales 1,3,4,5,6,7, de la Ley número 47, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Navojoa.
- Artículo 12, fracción II, de la Ley número 58, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de San Felipe de Jesús.
- Artículo 47, fracción I, inciso f) en las porciones normativas “*Por copia de la información 0.41*” y “*información en disco compacto 0.96*” de la Ley número 59, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de San Ignacio Río Muerto.
- Artículo 42, inciso e), en las porciones normativas “*información en disco flexible 3 ½ 0.55*” e “*información en disco compacto 2.10*”, de la Ley

número 64, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Santa Ana.

- Artículo 67, numerales 1, 3, 4 y 5 de la Ley número 61, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de San Luis Río Colorado.
- Artículo 34, fracción II de la Ley número 72, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de la H. Ures.

2. Libertad de expresión:

- 75, inciso c) y 77, inciso d) de la Ley número 05, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Agua Prieta.
- 48, inciso c), fracción II de la Ley número 09, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Arizpe.
- 69, párrafo quinto, numeral 3, en la porción normativa “*manifestaciones*”, de la Ley número 29, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.
- 103, fracción IV, de la Ley número 43, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.
- 44, inciso j), de la Ley número 44, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Naco, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.

3. Impuestos adicionales:

- Artículo 29 de la Ley número 34, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Hermosillo, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2019.
- Artículo 21 de la Ley número 05, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Agua Prieta, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2019.
- Artículo 11 de la Ley número 07, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Altar, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2019.
- Artículo 10 de la Ley número 09, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Arizpe, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2019.
- Artículo 11 de la Ley número 12, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Bacanora, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2019.

- Artículo 10 de la Ley número 13, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Bacerac, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2019.
- Artículos 29 y 31, de la Ley número 22, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Cajeme.
- 28, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2019.
- 44 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2019.
- 14 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nacozeni, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2019.
- Artículo 31 de la Ley número 48, de Ingresos y Presupuesto del H. Ayuntamiento de Nogales.
- Artículo 13, de la Ley número 52, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Pitiquito.
- Artículo 23, de la Ley número 47, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Navojoa.
- Artículo 11, de la Ley número 57, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Sahuaripa.
- Artículo 15 de la Ley número 59, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de San Ignacio Río Muerto.
- Artículo 12 de la Ley número 64, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Santa Ana.
- Artículo 26 de la Ley número 61, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de San Luis Río Colorado.
- Artículo 9 de la Ley número 75, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Yécora.
- Artículo 30 de la Ley número 30, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Etchojoa.
- Artículo 18 de la Ley número 28, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de General Plutarco Elías Calles, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.
- Artículo 28 de la Ley número 29, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.

- Artículo 11 de la Ley número 35, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huachinera, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.
- Artículo 10 de la Ley número 53, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Puerto Peñasco, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.

4. Libertad de Reunión:

- Artículo 124, fracción II, incisos a) y b) de la Ley número 34, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Hermosillo.
- Artículo 19, fracción II, inciso a) de la Ley número 43, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Moctezuma.
- Artículo 29, fracción II, numeral 1 de la Ley número 07, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Altar.
- Artículo 32, fracción II, numeral 1 de la Ley número 09, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Arizpe.
- Artículo 23, fracción II, numeral 1 de la Ley número 12, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Bacanora.
- Artículo 17, fracción I, inciso a) de la Ley número 13, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Bacerac.
- Artículo 24, fracción I, numeral 1 de la Ley número 14, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Bacoachi.
- Artículo 23, fracción I, numeral 1 de la Ley número 17, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Baviácora.
- Artículo 56, fracción II, inciso a), de la Ley número 19, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Benito Juárez.
- Artículo 22, fracción II, numeral 1, de la Ley número 24, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Carbó.
- Artículo 31, fracción II, numeral 1, de la Ley número 21, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Caborca.
- Artículo 50, fracción II, numeral 1, de la Ley número 23, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Cananea.

- Artículo 22, fracción I, numeral 3, de la Ley número 26, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Cumpas.
- Artículo 52, fracción II, numeral 1, de la Ley número 06, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Álamos, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.
- Artículos 64, fracción II, numeral 1, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Magdalena, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2019.
- Artículo 54, fracción II, numeral 1, inciso b), y numeral 9, de la Ley número 53, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Puerto Peñasco, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.
- Artículos 62, fracción V, inciso a), y 83, párrafo segundo, de la Ley número 28, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de General Plutarco Elías Calles, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.
- Artículo 73, fracción II, numeral 1, de la Ley número 29, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.
- 83, fracción II, inciso a) de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2019.
- Artículo 17, fracción I, numeral 1, de la Ley número 36, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huásabas, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.
- Artículo 17, fracción I, inciso a), de la Ley número 35, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huachinera, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.
- Artículos 15, fracción I, inciso a) de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de La Colorada, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2019.
- Artículo 114, fracción II, numeral 1, de la Ley número 48, de Ingresos y Presupuesto del H. Ayuntamiento de Nogales.

- 54, fracción II, numeral 1 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nacozeni, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2019.
- Artículo 24, fracción II, numeral 1, de la Ley número 52, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Pitiquito.
- Artículo 18, fracción I, numeral 1 de la Ley número 54, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Quiriego.
- Artículo 17, fracción I, numeral 1 de la Ley número 55, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Rayón.
- Artículo 31, fracción II, numeral 1 de la Ley número 57, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Sahuaripa.
- Artículo 52, fracción II, numeral 1, de la Ley número 59, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de San Ignacio Río Muerto.
- Artículo 19, fracción I, numeral 1 de la Ley número 62, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de San Miguel de Horcasitas.
- Artículo 46, fracción II, inciso 1 de la Ley número 64, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Santa Ana.
- Artículo 78, fracción II, numeral 1, incisos a) y c), de la Ley número 61, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de San Luis Río Colorado.
- Artículo 22, fracción I, numeral 1 de la Ley número 70, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Trincheras.
- Artículo 36, fracción II, numeral 1 de la Ley número 72, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de la H. Ures.
- Artículo 16, fracción I, numeral 1 de la Ley número 73, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Villa Hidalgo.
- Artículo 19, fracción I, numeral 1 de la Ley número 75, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Yécora.
- 102, fracción II, inciso a) de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2019.

5. Multas:

- Artículo 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106 y 107, de la Ley número 22, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Cajeme.
- Artículos 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106 y 107 de la Ley número 22, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Cajeme, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.
- 52 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2019.
- Artículos 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66 y 67 de la Ley número 53, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Puerto Peñasco, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.

6. Discriminación:

- Artículo 30, inciso j) de la Ley número 43, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Moctezuma, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2019. (transporte público).
- Artículo 18, en las porciones normativas “*damas \$16.14*” y “*caballeros \$26.90*” de la Ley número 09, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Arizpe, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2019.
- Artículo 10 de la Ley Número 58, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Felipe de Jesús. (Parques)
- Artículo 85, inciso w), de la de Ley Número 47, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Navojoa. (transporte público)
- Artículo 94, inciso j) de la Ley número 30, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Etchojoa.
- Artículo 26, inciso j) de la Ley número 32, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Granados.
- Artículo 20, inciso e) de la Ley número 71, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Tubutama.
- Artículo 51, inciso j), de la Ley número 72, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del. Ayuntamiento de la H. Ures.

- Artículo 85, inciso q), de la Ley número 29, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.
- 105, inciso j) de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2019.
- 77, inciso j) de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Magdalena, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2019
- 122, inciso j) de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2019.
- 49, inciso j) de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Naco, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2019.
- Artículo 66, inciso j), de la Ley número 53, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Puerto Peñasco, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- Artículos 1, 6, 7, 9, 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 1, 2, 13, 16, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 1, 2, 19, 22, 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de acceso a la información.
- Derecho de igualdad.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho a la libertad de expresión.

- Derecho de manifestación.
- Derecho de reunión.
- Derecho a la intimidad o a la vida privada.
- Principio de proporcionalidad en las contribuciones.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información.
- Principio de legalidad.
- Principio de proporcionalidad tributaria.
- Obligación del Estado de respetar, promover, proteger y garantizar derechos humanos.
- Prohibición de Injerencias arbitrarias.
- Prohibición de multas excesivas.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las diversas normas señaladas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

Acorde con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Sonora el día 24 de diciembre de 2018, por lo que el plazo para presentar la acción corre, en el primer caso del martes 25 de diciembre de 2018 al miércoles 23 de enero de 2019. Por tanto, al

promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones 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 las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

*“**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; (...).”

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo 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 representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15,

fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, a continuación, se citan:

De la Ley:

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

*I. **Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;** (...)*

*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 (...).”*

Del Reglamento Interno:

*“**Artículo 18.** (Órgano ejecutivo)*

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

IX. Introducción.

El 24 de diciembre de 2018 se publicaron en el Boletín Oficial del Estado de Sonora diversas leyes de Ingresos para los Municipios de esa entidad, los cuales prevén supuestos que, ajuicio de esta Comisión Nacional, transgreden los derechos fundamentales de acceso a la información pública, seguridad jurídica, libertad de expresión y de reunión, así como los principios de legalidad y proporcionalidad en materia tributaria.

La presente impugnación puede dividirse en los rubros siguientes:

1. Búsqueda y reproducción de información pública.
2. Permiso para la realización de manifestaciones y sanciones por realizar injurias a la autoridad y por la reproducción de música obscena.

3. Impuestos adicionales en relación con diversas contribuciones y derechos municipales.
4. Autorización diaria por evento para fiestas familiares y sociales.
5. Multas fijas para determinadas infracciones.
6. Infracciones por supuestos discriminatorios.

Las disposiciones impugnadas que se encuentran en el primero de esos apartados establecen cobros por la búsqueda de información, así como costos excesivos por la reproducción de la misma en medios magnéticos, impresos y fotocopias, lo que se estima contrario al principio de gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues si bien existe la obligación del contribuyente de otorgar una contraprestación por estos servicios, lo cierto es que debe atender al principio de proporcionalidad y ser acorde a los precios en el mercado de los instrumentos de que se trate.

En el segundo caso, las disposiciones impugnadas, establecen cobros por la realización de manifestaciones y multas en caso de no contar con el permiso para llevarlas a cabo así como sanciones por expresar frases injuriosas o irrespetuosas o injurias contra las instituciones Públicas y sus servidores y por interpretar canciones obscenas o reproducirlas por medio de aparatos de música en lugar público. A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tales disposiciones transgreden el derecho fundamental a la libertad de expresión y generan un efecto inhibitorio para el ejercicio del mismo.

Por otra parte, en contravención del derecho de seguridad jurídica y de los principios de proporcionalidad tributaria, diversos preceptos de las leyes de ingresos municipales impugnadas prevén la obligación de pagar un impuesto adicional que establece una carga tributaria a las personas sin seguir los mandatos constitucionales de justicia fiscal, en razón de que el objeto del gravamen consiste en los pagos que hayan hecho los contribuyentes por concepto de otros impuestos y derechos, lo que de ninguna manera atiende a su capacidad real para contribuir al gasto público.

Por otro lado, en relación con el cobro por la autorización municipal para la realización de eventos familiares y sociales, se aportarán los argumentos

tendientes a sostener la incompatibilidad de esas disposiciones con los derechos a la intimidad, vida privada y libertad de reunión, previstos en los artículos 9º y 16 de la Constitución Federal, así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En el quinto supuesto las normas impugnadas prevén multas que constituyen sanciones desproporcionadas, excesivas, invariables e inflexibles, toda vez que no establecen límites mínimos y máximos para su aplicación, lo que acarrea como consecuencia que, los operadores jurídicos se encuentren imposibilitados para individualizarla, tomando en cuenta factores como el daño al bien jurídico tutelado, el grado de responsabilidad y la capacidad económica del sujeto sancionado, entre otros.

Finalmente, en diversas disposiciones normativas que regulan los ingresos de diversos municipios sonorenses, el legislador local introdujo una multa de tránsito a las personas operadoras de vehículos para uso de transporte público cuando estas permitieran el acceso –a sus unidades– a personas en estado de ebriedad, con falta de aseo o por su estado de salud; asimismo, estableció una tarifa a pagar para ingresar a parques municipales, la cual dependerá si se trata de una persona local o foránea, o si es mujer o hombre.

Aludidas medidas, además de basarse en estereotipos en general, , genera una situación de discriminación en razón al aspecto físico, condición de salud, por el lugar de origen y por género afectando de modo injustificado y desproporcional el ejercicio pleno del derecho de igualdad y al principio de no discriminación, resultando incompatibles con el bloque de constitucionalidad y convencionalidad de derechos humanos, bajo el cual se erige el sistema jurídico mexicano.

Luego entonces, la presente impugnación tiene por objeto evidenciar la vulneración a los derechos fundamentales a que se ha hechos referencia, por parte de las distintas leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Sonora.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. Las disposiciones normativas precisadas en el apartado III.1 del presente curso, contenidas en diversas Leyes de Ingresos municipales del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2019, al prever cobros excesivos y desproporcionados por la reproducción de información pública en copia simple y discos compactos, vulneran los derechos de acceso a la información, de igualdad, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información, proporcionalidad en las contribuciones y la prohibición de discriminación, contemplados en los artículos 6º, apartado A, fracción III, 31, fracción IV, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas que establecen el pago excesivo por la reproducción de documentos solicitados en fotocopias, impresiones, escaneos, así como la entrega en medios magnéticos, mismos que implican una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública y una vulneración al derecho de seguridad jurídica y a los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria.

Para una mayor claridad a continuación se expone el contenido de las disposiciones impugnadas:

Municipio	Disposiciones impugnadas
Agua Prieta	Artículo 24. Las tarifas y cuotas por pago de los servicios de agua, alcantarillado y saneamiento que se presten a los usuarios de estos servicios en el Municipio de Agua Prieta, Sonora, son las siguientes: I. – V. (...) VI. Las cuotas por pago de otros conceptos solicitados por los usuarios a este organismo operador se aplicarán de la siguiente manera: a) – r) (...) s) Copias (...) 4.0
Álamos	Artículo 53. Los productos causarían cuotas y podrán provenir, enunciativamente, de las siguientes actividades:

	<p style="text-align: right;">Veces la UMA</p> <p>1. – 2. (...)</p> <p>3. Acceso a la información pública (...)</p> <p>Por copia simple 0.15</p> <p>Por hoja impresa por medio de dispositivo informático 0.15</p> <p>(...)</p> <p>Por expedición de copias de expedientes y documentos de archivo, por cada hoja \$20</p> <p>(...)</p>
Arizpe	<p>Artículo 33. Los productos causarán cuotas y podrán provenir, enunciativamente, de las siguientes actividades:</p> <p>1. – 5. (...)</p> <p>6. Por los siguientes conceptos de productos, se aplicarán las cuotas de acuerdo a la tarifa que se indica:</p> <p style="text-align: right;">Veces la UMA</p> <p>A. – B. (...)</p> <p>C. Solicitud de acceso a la información pública:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Por disco flexible de 3.5 pulgadas 0.50</p> <p>c) Por disco compacto 0.50</p> <p>d) Por copia simple 0.15</p> <p>e) Por hoja impresa por medio de dispositivo informático 0.15</p>
Benito Juárez	<p>Artículo 51. Las actividades en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:</p> <p style="text-align: right;">Veces la UMA</p> <p>I. – II. (...)</p> <p>III. Por el ejercicio del derecho al acceso a la información pública. (...)</p> <p>Costo por medio magnético y/o digital reproducido 0.58</p> <p>Costo por copia simple 0.10</p> <p>(...)</p>
Cajeme	<p>Artículo 86. (...)</p> <p>Los productos causarán cuotas y podrán provenir, enunciativamente, de las siguientes actividades:</p> <p>1. – 3. (...)</p> <p>4. Otros no especificados:</p> <p>a) Solicitud de acceso a la información pública:</p> <p>Concepto Pesos</p> <p>M.N.</p> <p>1. (...) \$27.85</p> <p>2. Por disco compacto</p>

	3. Copia simple	\$5.56																										
	4. Por hoja impresa por medio de dispositivo informático	\$11.14																										
Cananea	<p>Artículo 45. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:</p> <p style="text-align: right;">Veces la UMA</p> <p>I. – II. (...)</p> <p>III. Acceso a la información:</p> <p>a) Por el trámite de solicitud y búsqueda</p> <p>0.03</p>																											
Hermosillo	<p>Artículo 80. El Organismo Operador tendrá facultad para cobrar derechos correspondientes a servicios de carácter administrativo por los siguientes conceptos y en base a las siguientes cuotas:</p> <p>I. – IV. (...)</p> <p>V. En materia de servicios relacionados con el acceso a la información pública, el Organismo Operador y los solicitantes, estarán a lo siguiente:</p> <table> <tr> <td>Servicio</td> <td style="text-align: right;">Veces la UMA</td> </tr> <tr> <td>vigente</td> <td></td> </tr> <tr> <td>a) (...)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>b) Por disco flexible de 3.5 pulgadas</td> <td style="text-align: right;">0.50</td> </tr> <tr> <td>c) Por disco compacto</td> <td style="text-align: right;">0.50</td> </tr> <tr> <td>d) Por copia simple</td> <td style="text-align: right;">0.15</td> </tr> <tr> <td>e) Por hoja impresa por medio de dispositivo informático</td> <td style="text-align: right;">0.15</td> </tr> <tr> <td>(...)</td> <td></td> </tr> </table> <p>Artículo 127. Por los servicios que preste, en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de sus bienes de dominio privado, el Ayuntamiento podrá recibir las contraprestaciones por los conceptos que establece el artículo 161 de la Ley de Hacienda Municipal de conformidad a lo que estipule y pacte en los contratos o convenios respectivos.</p> <p>Por los siguientes conceptos de productos, se aplicarán las cuotas de acuerdo a la tarifa que se indica:</p> <p style="text-align: right;">Veces la UMA vigente</p> <p>I. – V. (...)</p> <p>VI. Solicitud de acceso a la información pública de la</p> <table> <tr> <td>a) (...)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>b) Por disco compacto</td> <td style="text-align: right;">0.50</td> </tr> <tr> <td>c) Por copia simple</td> <td style="text-align: right;">0.10</td> </tr> <tr> <td>d) Por hoja impresa por medio de dispositivo informático</td> <td style="text-align: right;">0.10</td> </tr> <tr> <td>(...)</td> <td></td> </tr> </table>		Servicio	Veces la UMA	vigente		a) (...)		b) Por disco flexible de 3.5 pulgadas	0.50	c) Por disco compacto	0.50	d) Por copia simple	0.15	e) Por hoja impresa por medio de dispositivo informático	0.15	(...)		a) (...)		b) Por disco compacto	0.50	c) Por copia simple	0.10	d) Por hoja impresa por medio de dispositivo informático	0.10	(...)	
Servicio	Veces la UMA																											
vigente																												
a) (...)																												
b) Por disco flexible de 3.5 pulgadas	0.50																											
c) Por disco compacto	0.50																											
d) Por copia simple	0.15																											
e) Por hoja impresa por medio de dispositivo informático	0.15																											
(...)																												
a) (...)																												
b) Por disco compacto	0.50																											
c) Por copia simple	0.10																											
d) Por hoja impresa por medio de dispositivo informático	0.10																											
(...)																												

	<p>Artículo 130. Por los siguientes productos que tiene a la venta el Instituto Municipal de Planeación Urbana:</p> <p style="text-align: right;">Cuota en M.N.</p> <p>I. – XV. (...)</p> <p>XVI. Solicitudes de acceso a la información:</p> <p>a) Por disco compacto \$80.60</p> <p>b) Por copia simple \$40.30</p> <p>c) Por hoja impresa por medio dispositivo informático \$403.00</p> <p>d) (...)</p>
Imuris	<p>Artículo 26. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:</p> <p style="text-align: right;">Veces la UMA</p> <p>I. (...)</p> <p>II. Por la reproducción de información solicitada a través de la Ley de Acceso a la Información, generada en:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Impresión en papel 0.10 c/hoja</p> <p>c) (...)</p> <p>d) Copia en disco compacto 0.40 c/u</p> <p>e) (...)</p>
Magdalena	<p>Artículo 65. Los productos causarán cuotas y podrán provenir enunciativamente de las siguientes actividades:</p> <p>I. (...)</p> <p style="text-align: right;">Veces la UMA</p> <p>II. Otros no especificados</p> <p>Solicitud de acceso a la información pública:</p> <p>1. (...)</p> <p>2. Por disco flexible de 3.5 pulgadas o disco compacto 0.50</p> <p>3. Por copia simple 0.10</p> <p>4. Por hoja impresa por medio de dispositivo magnético 0.10</p>
Navojoa	<p>Artículo 78. Los productos también podrán provenir de las cuotas que enunciativamente causen las siguientes actividades:</p> <p style="text-align: right;">Veces la UMA</p> <p>a) – h) (...)</p> <p>i) Información Transparencia y Acceso a la Información Pública</p> <p>1. Impresión de copias simples 0.06 por hoja</p> <p>2. (...)</p>

	3. Impresión de imágenes DVD pieza	1.97
	4. Impresión de Datos y Audio (CD) pieza	0.69
	5. Reproducción de videos pieza	0.99
	6. Reproducción de Audio casetes pieza (...)	0.40
La Heroica Nogales	Artículo 106. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas: I. – V. (...) VI. Por los servicios a solicitudes de la Ley de Acceso a la Información Pública a) Reproducción de documentos – copia simple: I. Las primeras tres hojas c/u II. (...) b) Información en disco compacto c/u	\$10.00 \$50.00
Plutarco Elías Calles	Artículo 58. Las actividades señaladas en el presente Artículo causarán las siguientes cuotas: 1. – 13. (...) 14. Por ejercicio del derecho al acceso a la información pública. (...)	Veces la UMA Costo por hoja reproducida, copia simple (...) 1.00 Costo por medio magnético y/o digital reproducido 0.50
San Felipe de Jesús	Artículo 12. Las actividades señaladas en el presente capítulo causarán las siguientes cuotas: I. (...) II. Por la reproducción de la información solicitada a través de la Ley de acceso a la información, generada en: a) Copia en papel c/u b) Copia en disket c/u c) Copia en disco compacto c/u	Veces la UMA 0.04 0.20 0.30
San Ignacio Río Muerto	Artículo 47. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:	

	<p>I. Por la expedición de: a) – e) (...) f) Ley de Acceso a la información pública Por copia de la información 0.41 Información en disco compacto 0.96 (...)</p>	Veces la UMA
Santa Ana	<p>Artículo 42. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas: a) – d) e) Ley de transparencia (...) Información en disco flexible 3 ½ 0.50 Información en disco compacto 2.10 (...)</p>	Veces la UMA
San Luis Río Colorado	<p>Artículo 67. Por lo previsto en la Ley de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales para el Estado de Sonora, se causarán las siguientes cuotas en número de veces la Unidad de Medida y Actualización: 1. Reproducción de copias simples 0.046 x hoja 2. (...) 3. Reproducción de Imágenes (DVD) 1.37 pieza 4. Reproducción de Datos y Audio (CD) 0.55 pieza 5. Envío de paquetería 3.97 x envío</p>	
Ures	<p>Artículo 34. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas: I. (...) II. Acceso a la Información: a) Por el trámite de solicitud y búsqueda 3.0 b) Por el servicio de fotocopiado por hoja 4.0 c) Por el servicio de escaneo por hoja 3.0 (...)</p>	

Como se puede apreciar del cuadro anterior, se desprende que el legislador local estableció costos por la consulta, así como por la reproducción de información y documentos solicitados en fotocopias, impresiones, escaneos, entre otros, de la

que varían desde 0.10 hasta 0.50 veces el valor de Unidad de Medida y Actualización, cuyo valor diario para la presente anualidad es de \$84.49, de conformidad con la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística Geografía.¹

Es decir, que el costo de la reproducción de la información oscila entre los \$8.44 y los \$42.24 por cada hoja simple, sin embargo, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esas cantidades no se justifican, pues de ninguna forma puede considerarse que ese el costo de los materiales utilizados para la reproducción de la información solicitada.

Para sustentar la premisa anterior, a continuación, se desarrolla el alcance del derecho fundamental de acceso a la información con base en el principio de gratuidad.

En primer término, debe tomarse en cuenta que el artículo 6° de la Constitución Federal, se rige por los principios y bases contenidos en el propio precepto constitucional que, según la interpretación que ha tenido a bien realizar esa Suprema Corte de Justicia de Justicia, establece las características siguientes:

1. **Toda la información** en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, **es pública** y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad.
2. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.
3. Para la efectiva tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales

¹ Consultado en: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

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

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

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*, estableció lo siguiente:

1. Se trata de un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista legítima restricción.
2. Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción.
3. El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades.

4. La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones.
5. Los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar la información.
6. Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.
7. Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.

A continuación, se citan los párrafos que se estiman pertinentes en los apartados conducentes, del Caso al que se ha hecho referencia y que contempla los principios que han quedado señalados en la numeración del párrafo anterior:

“77. [...] la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de

expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.”

“80. [...] [e]l acceso a la información en poder del Estado, con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es condición indispensable para la participación ciudadana [...]”

“92. La Corte observa que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.”

“163. [...] el Tribunal considera necesario reiterar que el deber general comprendido en el artículo 2 de la Convención implica la supresión tanto de las normas como de las prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violaciones a las garantías previstas en la Convención, así como la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. Por ello, Chile debe adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección al derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, dentro de las cuales debe garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije plazos para resolver y entregar la información, y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados.”

“137. El Estado debe garantizar que, ante la denegatoria de información bajo el control estatal, exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita que se determine si se produjo una vulneración del derecho del solicitante de información y, en su caso, se ordene al órgano correspondiente la entrega de la información. En este ámbito, dicho recurso debe ser sencillo y rápido, tomando en cuenta que la celeridad en la entrega de la información es indispensable en esta materia. De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 2 y 25.2.b) de la Convención si el Estado Parte en la Convención no tiene un recurso judicial para proteger efectivamente el derecho tiene que crearlo.”

“161. La Corte también estima importante recordar al Estado que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención, si el ejercicio de los derechos y libertades protegidos por dicho tratado no estuviere ya garantizado, tiene la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

En esa tesitura, es importante destacar que tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han sido enfáticas en la doble vertiente del derecho de acceso a la información; por un

lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.

Como se desprende del criterio emitido por ese Máximo Tribunal Constitucional², el derecho de acceso a la información constituye un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. Obstaculizar el ejercicio de este derecho fundamental, haría nugatorias diversas prerrogativas constitucionales.

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

Conviene traer a colación que, la reforma y adiciones al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 2007, se advierte que el Constituyente Permanente determinó consagrar la gratuidad en el derecho de acceso a la información, en la fracción III del referido numeral que prevé, entre otras cosas, el principio de gratuidad únicamente por lo que se refiere al ejercicio del derecho de acceso a la información, lo que significa que el hecho de proporcionar información a los particulares no generará costo alguno para éstos.

Al respecto, es pertinente puntualizar que, de una interpretación armónica y sistemática del artículo 6 de la Norma Fundamental y el diverso 141³ de la Ley

² Tesis P./ J. 54/2008, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, materia Constitucional, Novena Época, junio de 2008, Tomo XXVII, pág. 743, del rubro siguiente: **“ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”**

³ **Artículo 141.** En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;

General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del citado precepto constitucional, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por regla general, debe ser gratuito y excepcionalmente pueden realizarse cobros por los materiales utilizados en la reproducción de la información; del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

En efecto, el principio de gratuidad que rige la materia no es absoluto, ya que, como todos los derechos humanos, permite restricciones. Es así que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 141 que, en caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

1. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;
2. El costo de envío, en su caso, y
3. El pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

Una recta interpretación de los principios constitucionales en materia de transparencia conlleva a entender que el principio de gratuidad en el derecho de acceso a la información pública se dirige a los procedimientos para la obtención de la información, los cuales están en cargo de las autoridades estatales y ésta

II. El costo de envío, en su caso, y

III. El pago de la certificación de los Documentos, cuando proceda.

Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante.

no podrán aplicar cobro por los procesos a través de los cuales se pone a disposición del público la información.

Los costos en materia de acceso a la información deben ser entendidos como una carga que se dirige a los soportes en los que ésta se entregue, tales como medios magnéticos, copias simples o certificadas, o para su entrega a través de servicios de mensajería cuando así lo solicite el particular, en razón de que esos medios de reproducción y de envío son los que tienen un costo, pero no la información.

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

La individual, protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad; formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno; fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa.

Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual⁴.

El acceso a la información se consagra bajo la dualidad de buscar y recibir información sin imponer mayores requisitos que los que el poder reformador de la Constitución y el Congreso de la Unión han establecido previamente, tanto en la Norma Fundamental como en la Ley General de la materia, así que agregar

⁴ Tesis Aislada 2a. LXXXIV/2016 (10a.), de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, pág. 838, del rubro siguiente: **“DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA.”**

una condición adicional para ejercer el derecho de acceso a la información, cuando tal condición no está prevista constitucionalmente ni tiene una base en la ley general, significa generar un obstáculo para el particular que presente una solicitud de información.

Acorde a lo anterior, esa Suprema Corte de Justicia ha establecido que el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa.⁵

Adicionalmente, este Organismo Constitucional considera que también se transgrede el principio constitucional de máxima publicidad de la información, el cual impone la mayor disponibilidad a petición de los gobernados, en aras de privilegiar su acceso a información de interés público, por lo cual han de superarse los meros reconocimientos formales procesales que hagan nugatorio el ejercicio de este derecho, en la inteligencia de que, sobre la base no formalista de un fundamento de hecho y una interpretación dinámica y evolutiva –según las circunstancias– debe prevalecer la esencia y relevancia del derecho fundamental, y sólo de manera excepcional podrá restringirse su ejercicio, en la medida que ello se encuentre justificado.

Lo anterior se infiere de que el principio de máxima publicidad implica facilitar la información y el efecto de las normas impugnadas, al imponer un cobro a la reproducción, es desincentivar a las personas de que ejerzan su derecho humano de acceso a la información por la erogación que les causarían.

Sentados estos presupuestos, ahora se exponen los motivos por los que se estiman inconstitucionales los preceptos a los que se ha hecho referencia de las diversas Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos de los Municipios de Sonora, para el ejercicio fiscal 2019, que contemplan cobros por la consulta y

⁵ Tesis Aislada 2a. LXXXV/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Libro 34, septiembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, p. 839, de rubro siguiente: **“DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL.”**

reproducción de información y documentos, ya sean fotocopias, impresiones, escaneos, disco compacto, entre otros.

Además, no escapa a la luz de esta Comisión Nacional que, en algunos de los supuestos impugnados, no se trata propiamente de solicitudes en términos de la legislación de transparencia y acceso a la información pública, lo cierto es que los dispositivos impugnados sí regulan en esencia la entrega de información solicitada por particulares que obra en los archivos de la entidad pública correspondiente.

Por tanto, se estima que sí le resultan aplicables los principios contenidos en el artículo 6º de la Constitución Federal, en materia de transparencia y acceso a la información pública que obra en los archivos gubernamentales.

Asimismo, conviene señalar que, en algunas otras de las disposiciones impugnadas si bien el legislador local calificó los cobros como “productos”, los mismos participan de la naturaleza de “derechos”, toda vez que por su naturaleza intrínseca consisten cobros relacionados con la prestación de servicios de naturaleza pública y no privada. Por ello, en adelante se denominará a los cobros contenidos en dicho numeral como derechos.

Precisado lo anterior, en efecto, las disposiciones impugnadas establecen el pago de un derecho por la consulta y reproducción de documentación que va desde las 0.10 a las 0.50 veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización, ya sea en fotocopias, impresiones, escaneos, fotografías, impresiones en materiales digitalizados, disco compacto, entre otros, lo que implica una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública.

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

Ello implica que las normas impugnadas se traducen en un obstáculo para el ejercicio pleno al derecho humano de acceso a la información, puesto que de forma injustificada y desproporcionada se pretende establecer un cobro la consulta y expedición de reproducciones por el propio solicitante.

La exclusión del cobro por el ejercicio del derecho de acceso a la información responde a que el principio de gratuidad que rige la materia no permite un cobro *per se* por la solicitud de información, sino que la posibilidad de erogaciones responde a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que llegan a suscitarse. Situación que no ocurre en los casos impugnados, puesto que las tarifas que establecen las normas van desde las 0.10 y las 0.50 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización por cada hoja simple fotocopiada, y en general por información reproducida en diversas modalidades.

En ese sentido, resulta claro que se configura una trasgresión al derecho de acceso a la información consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el efecto de las normas impugnadas consiste en obstaculizar el pleno ejercicio del mismo.

Estas consideraciones fueron desarrolladas por el Congreso de la Unión, al expedir la Ley Reglamentaria del Artículo 6° de la Constitución Federal, que dio origen a Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, precisando que sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas.⁶

Además, el legislador dispuso que la información debe ser entregada sin costo, cuando el solicitante proporcione el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información, o cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples.

⁶ Exposición de Motivos de la Cámara de Senadores sobre la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, p. 14.

Lo anterior se corrobora con el texto de la exposición de motivos de la Cámara de Senadores sobre la Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que, por su relevancia, a continuación, se transcriben los párrafos pertinentes:

*“...Se plantea incorporar que el ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito, **y sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas, conforme a la normatividad aplicable.***

Se prevé que las leyes que establezcan los costos de reproducción y certificación, para efectos de acceso a la información, deberán considerar en su determinación que los montos permitan o faciliten el ejercicio de este derecho. Para el caso de los costos de envío de la información, dicho fin se procurará a través de la celebración de convenios que reduzcan sus montos de manera significativa. Resulta claro que un principio fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información es precisamente la "gratuidad de la información", distinguible de lo que es la reproducción de la información.

....

Por lo que el principio de gratuidad permite hacer accesible el derecho de acceso a todos, al determinarse como gratuitos los procedimientos, al establecerse medios electrónicos en su acceso, costos razonables de reproducción, órganos garantes administrativos no judiciales, ente otros mecanismos más para asegurar dicho principio, y evitar que el ejercicio del derecho sea solo un derecho de unos cuantos.

En el contexto del principio de gratuidad se propone que cuando los sujetos obligados posean la información solicitada en medios electrónicos, deberán privilegiar el acceso gratuito a la misma. De estar de acuerdo el particular, en que la entrega de la información se realice en el medio electrónico en el que se encuentra, se le enviará sin costo alguno, mediante correo electrónico o se le pondrá a su disposición la dirección electrónica completa del sitio donde se encuentra la información requerida, comunicándole los datos que le permitan acceder a la misma. Con estos postulados se reitera, el espíritu de la Constitución General, de que el acceso a la información debe ser ágil, sencillo, expedito y no oneroso. Ya que se trata de aprovechar los medios de comunicación electrónica a fin de que la información sea accesible en línea. Dichos principios no tienen más limitantes que la reproducción de la información implique medios materiales como la copia simple o certificada, por citar algún ejemplo, y que la naturaleza del documento impida la digitalización o escaneo de la misma para su entrega en el sistema automatizado.

*“...Uno de los puntos fundamentales del debido ejercicio del derecho de acceso a la información, consiste en la gratuidad de la información que soliciten los particulares y que estén en posesión de los sujetos obligados. **Por tal motivo, se consideró importante en esta propuesta que toda persona que desee ejercer su derecho de acceso a la información, en principio debe tener acceso de manera gratuita. Sin embargo, como esto no siempre es posible, también se establecieron los mecanismos para regular en qué momento y bajo qué circunstancias se cobrará una cuota de recuperación por la entrega de la información solicitada.***

Así, se advierte que los costos para obtener la información deberán cubrirse de manera previa a la entrega de la información y no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

Además, se establece que la información deberá ser entregada sin costo, cuando el solicitante proporcione el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información, o cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples...”

Como se desprende de las líneas transcritas, el legislador federal, en observancia al principio de gratuidad consagrado en el artículo 6° de la Constitución Federal, dispuso que los solicitantes no debían realizar erogación alguna, cuando ellos mismos proporcionaran el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información. Lo anterior se robustece en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; relativo a la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se Expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de cuyo texto conviene destacar lo siguiente:

“Adicionalmente, el principio de gratuidad resulta elemental y se constituye con la premisa de que la entrega de la información es siempre gratuita para el ejercicio del derecho de acceso a la información; sin embargo, esto es distinto a entender la reproducción de la información, verbigracia, será impresa en copias simples, certificadas o bien discos compactos que la contengan a través de archivos electrónicos, y por ello, el costo sólo podrán constituirse en aquel suficiente para recuperar los costos de reproducción y en su caso el envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas. Dichos

costos de reproducción y certificación, deberán estar previstos en las leyes reglamentarias y considerar que en ningún caso podrán ser tales que impidan con ese hecho el ejercicio del derecho de acceso a la información.

*Por tal motivo, para estas Comisiones Dictaminadoras, resulta necesario establecer mecanismos para regular en qué momento y bajo qué circunstancias se cobrará una cuota de recuperación para la entrega de la información solicitada y que toda persona tenga acceso de manera gratuita. Por ello, los costos para obtener la información deberán cubrirse de manera previa a la entrega de la información y no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; así como del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda; **e incluso, la información deberá ser entregada sin costo, cuando el particular proporcione un medio magnético o electrónico, o el mecanismo necesario para reproducir la información, o bien, cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples.***

Para el efectivo cumplimiento del principio de gratuidadl as Comisiones Dictaminadoras consideran necesario, especificar la gratuidad de los procedimientos, mediante la utilización de medios electrónicos, ente otros mecanismos, que aseguren un eficaz ejercicio del derecho de acceso a la información, privilegiando el acceso gratuito a la misma; así, la entrega de la información podrá realizarse en el medio electrónico en el que se encuentra, enviándosele al particular sin costo alguno, a través de correo electrónico o poniendo a su disposición la dirección electrónica del sitio donde se encuentre la información requerida y todos los datos necesarios para su acceso.

En tal tesitura, es importante que los sujetos obligados mecanismos permitan la disponibilidad de la información en formatos digitales, pues resulta más sencillo solicitar información en formato electrónico y que pueda ser enviada a los solicitantes por la plataforma destinada para ello o bien por correo electrónico, permitiendo un almacenamiento, difusión y consulta más asequible.”

A mayor abundamiento, conviene traer a colación el Dictamen de la Comisión de Gobernación, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyas líneas a destacar en el caso concreto son de la literalidad siguiente:

“5.- El principio de gratuidad. El artículo 6o, apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que toda

*persona tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o rectificación de éstos sin necesidad de acreditar su interés o de justificar su utilización. El principio tiene la finalidad de combatir cualquier muestra de discriminación a cualquier persona por motivos de su condición económica y garantizar a toda la ciudadanía el acceso a la información, ya que el ejercicio de este derecho no puede estar condicionado. El principio de gratuidad resulta elemental y se constituye con la premisa de que la entrega de la información es siempre gratuita para el ejercicio del derecho de acceso a la información; sin embargo, esto es distinto a los costos generados por la reproducción y certificación de la información generada que deberán cubrirse de manera previa a la entrega de la información y no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; así como del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda; **e incluso, la información deberá ser entregada sin costo, cuando el particular proporcione un medio magnético o electrónico, o el mecanismo necesario para reproducir la información, o bien, cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples.**”*

De las consideraciones transcritas, tomadas al momento de elaborar la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se desprende que el Legislador Federal, en aras de garantizar la efectividad plena del ejercicio del derecho de acceso a la información, y respetar el principio de gratuidad que rige la materia, previó que era posible establecer cuotas de recuperación por los materiales estrictamente utilizados en la reproducción de la información solicitada.

El establecer un cobro tan elevado por la consulta y reproducción de información ya sean fotocopias, impresiones, escaneos, fotografías, impresiones en materiales digitalizados, copias simples, disco magnético y disco compacto, implica necesariamente el incumplimiento por parte del Estado de su obligación constitucional y convencional para garantizar el pleno goce y ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

En síntesis, las disposiciones impugnadas se oponen al libre ejercicio del derecho de acceso a la información, consecuentemente contrarias al 6°, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, y se convierten en una barrera que obstaculiza la realización del derecho pretendido, a la par que se incumple la obligación de garantía que tiene el Estado.

A mayor abundamiento, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el derecho de acceso a la información en su vertiente social, particularmente en el caso de investigaciones por parte de periodistas encaminadas al esclarecimiento de los hechos delictivos, en cuanto a la búsqueda de información relacionada con la “ubicación”, “actividades”, “operativos” y “labores en general” de las instituciones de seguridad pública constituye un ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información.⁷

Es de concluirse, por tanto, que los cobros excesivos establecidos en las normas impugnadas de los diversos Municipios del Estado de Sonora hacen nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto se trata de una medida injustificada. Esto, dado que las cuotas que prevén los preceptos impugnados, no tienen sustento constitucional, ni persiguen una finalidad constitucionalmente válida, y por el contrario representan un obstáculo para el ejercicio del derecho en cuestión.

Asimismo, la norma impugnada tiene un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico. Al realizar cobros injustificados por materiales empleados en solicitudes de información, toda vez que unos de los sujetos destinatarios de la norma podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que la norma termina teniendo no sólo un efecto inhibitor de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

De tal suerte, que con las normas impugnadas que se someten a control de esa Suprema Corte, también se soslaya la obligación estatal de garantizar el derecho al acceso a la información, porque el Estado de Sonora no da cumplimiento al texto constitucional y desconoce el derecho a la gratuidad imponiendo barreras legales para consecución de ese derecho de las personas, como son los cobros decretados en las normas legales que se combaten.

⁷ Tesis aislada 1a. CLX/2013 (10a.) de la Primera Sala de ese Tribunal Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, materia Constitucional, Décima Época, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, p. 551, del rubro siguiente: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. INTERÉS PÚBLICO DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.”**

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

De modo que la norma impugnada se traduce en un obstáculo para el ejercicio pleno al derecho humano de acceso a la información, puesto que se pretende establecer un cobro forma excesiva y desproporcionada.

A manera de corolario, se considera importante puntualizar que las disposiciones controvertidas, al revestir el carácter de normas tributarias, toda vez que establecen un derecho que las personas en su carácter de contribuyentes deben pagar al Estado, deben cumplir con los principios contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Norma Fundamental, entre los cuales se encuentra el de proporcionalidad en las contribuciones.

Sin embargo, por las razones que fueron expuestas con anterioridad, los preceptos impugnados no cumplen con el mandato de proporcionalidad, en virtud de que, a fin de cumplir con el mismo en materia de derechos, al consistir en contribuciones con una noción de contraprestación, debe existir una relación razonable entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado.⁸

En el caso concreto, la cuota que se establece en las normas impugnadas debe guardar exacta concordancia con el costo del medio mediante el cual se reproduce la información solicitada, ya sea en copias fotostáticas o discos compactos, lo cual no acontece. Máxime que dicho principio aplicable en materia fiscal debe interpretarse de manera conjunta con el diverso de gratuidad que se consagra en la fracción III del apartado A del artículo 6º de la Norma

⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 41/96 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materias Constitucional y Administrativa, Tomo IV, julio de 1996, pág. 17, del rubro: **“DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA.”**

Fundamental, en el sentido de que únicamente podrá realizarse el cobro indispensable para recuperar el costo de los materiales utilizados para cumplir con la entrega de la información solicitada por la persona peticionaria.

Por lo anteriormente expuesto, el cobro que realizan las normas impugnadas hacen nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto se trata de una medida injustificada, aunado a que no respetan el principio de proporcionalidad en las contribuciones. Esto, dado que la cuota que prevén los preceptos impugnados, no tienen sustento constitucional ni persiguen una finalidad constitucionalmente válida y, por el contrario, representan un obstáculo para el ejercicio del derecho en cuestión.

SEGUNDO. Los artículos precisados en el apartado III.2 de la presente demanda, al solicitar que de forma previa se tramite un permiso a la autoridad municipal para la realización de manifestaciones, así como el imponer una sanción por “*la interpretación o reproducción de canciones obscenas en vía pública*”, una vulneración a de los derechos de la libertad de expresión, de manifestación y de reunión, consagrados en los artículos 6, 7 y 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La libertad de expresión se constituye como condición indispensable para el desarrollo de la persona, por lo cual es fundamental para toda sociedad y constituye la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas. Por ello, la obligación de respetar las libertades de opinión y expresión es vinculante en su conjunto para los Estados, así todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras autoridades públicas o de gobierno, cualquiera que sea su nivel (nacional, regional o local) pueden dar lugar a la responsabilidad estatal.⁹

Consecuentemente, en aras de proteger el derecho a la libertad de expresión, a continuación, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos hará del conocimiento de ese Alto Tribunal las razones por las cuales considera que el

⁹ Cfr. Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Observación General No. 34 “Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión”, 12 de septiembre de 2011, Documento CCPR/C/GC/34, párr. 2 y 7.

solicitar un permiso a las autoridades municipales para realizar manifestaciones, así como sancionar la interpretación o reproducción de canciones, representa una vulneración a este derecho.

Así, es oportuno traer a su literalidad las normas que en el presente concepto de invalidez se impugnan:

- Ley número 05, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Agua Prieta

“Artículo 75. Se impondrá multa de 11 a 15 Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente por:

(..)

c) Realizar cualquier tipo de manifestación en la vía pública, sin el permiso previo del Ayuntamiento.”

“Artículo 77.- Se impondrá multa de 21 a 25 Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente por:

d) Interpretar canciones obscenas o reproducirlas por medio de aparatos de música en lugar público.

g) Expresar en cualquier forma frases injuriosas o irrespetuosas en reuniones o lugares públicos, contra las instituciones Públicos y sus servidores.”

- Ley número 09, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Arizpe.

“Artículo 48.- Son faltas que será notificadas mediante boletas que levantarán los agentes al momento de su comisión, las siguientes:

(..)

c) Las que afecten la paz y la tranquilidad pública, se les aplicará una multa de 10 a 40 veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente:

I. Celebrar, reuniones desfiles o marchas en la vía pública, sin contar con el permiso previo de la citada autoridad Municipal.”

- Ley número 29, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.

Artículo 69.- Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:

II. Licencias y permisos especiales (anuencias)

(...)

3. *Actividades con permiso especial por día*

(...)

3.- Manifestaciones, inauguraciones, exhibiciones 5.00 UMA”

- Ley número 43, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.

Artículo 103.- Para otorgar permisos a locales de fiestas infantiles y autorización para la celebración de eventos diversos que lo requieren, se aplicará la siguiente tarifa:

(...)

IV. Manifestaciones, inauguraciones y exhibiciones 7.5 UMA”

- Ley número 44, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Naco, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.

“Artículo 44. Se impondrá multa de 21 a 22 Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente por:

(..)

j) insultos a la autoridad.”

Como se desprende de las transcripciones anteriores, las normas que se impugnan tienen como común denominador el sancionar actividades relacionadas con el ejercicio de la libertad de expresión, en ese sentido, en el presente concepto de invalidez se abordará la importancia que tiene ese derecho a la luz de la Constitución Federal y los Tratados Internacionales, asimismo se puntualizará en la dimensión colectiva de la libertad de expresión y cómo la posibilidad de poder manifestarse públicamente es una de las formas más accesibles para ejercer tal derecho, por lo que las normas que se impugnan representan una restricción a la libertad de expresión.

A. Importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática.

El derecho a la libertad de expresión es un elemento básico para la conformación de un Estado democrático, pues sirve como herramienta esencial para que los grupos sociales puedan generar el debate y la opinión necesarias, a fin de crear una conciencia social en la que todos sean escuchados por igual. Es por ello,

que el Estado debe propiciar las condiciones ideales para el libre ejercicio de la libertad de expresión y no limitar este derecho mediante la imposición de instrumentos legales.

El reconocimiento y protección de la libertad de expresión se ubica en el orden jurídico nacional e internacional, tal y como se puede observar en los numerales 6¹⁰ y 7¹¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el diverso 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Asimismo, de su contenido se puede desprender que la libertad de expresión se conforma de dos dimensiones:

- Individual, que implica la posibilidad de difundir información, asegurando a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual.¹²
- Político o social, que constituye una pieza central para el funcionamiento adecuado de la democracia representativa.¹³

¹⁰ **Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

¹¹ **Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos**, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

¹² Tesis 1a. CDXX/2014 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 10a. Época, Libro 13, Diciembre de 2014, Tomo I, pág. 233, del rubro: “**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.**”

¹³ Tesis 1a. CDXIX/2014 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 10a. Época, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, pág. 234, del rubro: “**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.**”

En ese mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado de la siguiente forma:

*“138. La primera dimensión de la libertad de expresión comprende el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir opiniones, ideas e información y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. En este sentido, la expresión y la difusión son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente[157]. Con respecto a la segunda dimensión del derecho a la libertad de expresión esto es, la social, la Corte ha señalado que la libertad de expresión implica también el derecho de todos a conocer opiniones, relatos y noticias vertidas por terceros. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia[158]. Es por ello que **a la luz de ambas dimensiones, la libertad de expresión requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno[159].**”¹⁴*

Continuando con la interpretación que ha realizado el Tribunal interamericano, el mismo ha indicado que:

*“**El ejercicio efectivo de la libertad de expresión implica la existencia de condiciones y prácticas sociales que lo favorezcan. Es posible que esa libertad se vea ilegítimamente restringida por actos normativos o administrativos del Estado o por condiciones de facto que coloquen, directa o indirectamente, en situación de riesgo o mayor vulnerabilidad a quienes la ejerzan o intenten ejercerla, por actos u omisiones de agentes estatales o de particulares.** En el marco de sus obligaciones de garantía de los derechos reconocidos en la Convención, el Estado debe abstenerse de actuar de manera tal que propicie, estimule, favorezca o profundice esa vulnerabilidad[79] y ha de adoptar, cuando sea pertinente, medidas necesarias y razonables para prevenir o proteger los derechos de quienes se encuentren en tal situación, así como, en su caso, investigar hechos que los perjudiquen.”¹⁵*

En ese orden de ideas, conforme al marco jurídico enunciado, también es posible desprender que el Estado debe proporcionar una amplia protección y garantizar

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia, Sentencia de 03 de septiembre de 2012 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 138.

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ríos y otros vs. Venezuela, Sentencia de 28 de enero de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 107.

que no haya restricciones directas e indirectas a la libertad de expresión, por lo que la restricción al mismo únicamente es viable en casos excepcionales.

Así podemos colegir que, respecto al derecho a la libertad de expresión, la Constitución Federal y los instrumentos internacionales que reconocen este derecho, consagra la inviolabilidad del derecho a difundir opiniones, información, e ideas y precisa que no puede ser restringido, ni siquiera por medios indirectos, salvo los casos que la propia Norma Fundamental contempla dentro del primer párrafo del artículo 6°, como supuestos que se puntualizan de la siguiente manera:

- Ataque a la moral, a la vida privada o derechos de terceros.
- Promover algún delito.
- Perturbar el orden público.

No obstante, no basta con justificar una restricción a la libertad de expresión bajo alguna de esas causales permitidas, sino que es importante que la " necesidad " y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Dado este estándar, no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; para que sean compatibles las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del ese derecho que y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado. Es decir, la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.¹⁶

Como se pudo observar las líneas previas, el derecho a la libertad de expresión se constituye como un derecho que, por su contenido, es indispensable para garantizar el Estado de Derecho, por lo que la restricción al mismo no debe realizarse de manera arbitraria por lo que las normas que se impugnan representan una vulneración al mismo.

¹⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85 "La Colegiación Obligatoria de Periodistas", del 13 de noviembre de 1985, párr. 46.

B. Autorizaciones para realizar manifestaciones y sanciones por realizar injurias contra las autoridades y por la reproducción de canciones obscenas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que el derecho a protestar o manifestar inconformidad contra alguna acción o decisión estatal está protegido por el derecho de reunión, consagrado en el artículo 15 de la Convención Americana, el cual reconoce el derecho de “reunión pacífica y sin armas” y abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos. **La posibilidad de manifestarse pública y pacíficamente es una de las maneras más accesibles de ejercer el derecho a la libertad de expresión, por medio de la cual se puede reclamar la protección de otros derechos.**¹⁷

Es así que, pese que el supuesto fin de las normas que se impugnan es asegurar la tranquilidad de las personas y la seguridad ciudadana mediante la imposición de una sanción de naturaleza administrativa (multa de hasta 40 veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente¹⁸) resulta una medida desproporcional susceptible de limitar o restringir el ejercicio de los derechos de mérito de forma injustificada al solicitar un permiso, así como criterios subjetivos de inevitabilidad y necesidad para ejercerlos, lo cual se traduce en exigencias no previstas por la Constitución Federal.

Asimismo, el texto constitucional señala en su numeral 7° de la misma forma que en el artículo 6°, los mismos límites al derecho de libertad de expresión, en un **sistema estricto *númerus clausus***, a saber, en el caso de que se ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, que se provoque algún delito, o se perturbe el orden público, los cuales por ser *númerus clausus*, no dan cabida a otras restricciones, como lo es la imposición una infracción tanto para garantizar la tranquilidad de las personas como para la seguridad ciudadana.

Paralelamente, ese Alto Tribunal ha reconocido que:

¹⁷ Cfr. 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.

¹⁸ Aproximadamente 3, 379.60 pesos, considerando que la Unidad de Medida y Actualización para 2019 es de \$ 84.49 pesos. Fuente: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

“existe una presunción general de cobertura constitucional de todo discurso expresivo, la cual se explica por la obligación primaria de neutralidad del Estado frente a los contenidos de las opiniones y, en consecuencia, por la necesidad de garantizar que, en principio, no existan personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos a priori del debate público.”¹⁹

Consecuentemente, los artículos impugnados en este concepto de invalidez, permiten que las personas que ejercen su derecho a la libertad de expresión, a través de una manifestación, puedan ser sancionados y reprimidos por las autoridades bajo el amparo de la Leyes 05, 09, 29, 43 y 44 de Ingresos y Presupuesto para los Municipios de Agua Prieta, Arizpe, Empalme, Huatabampo y Naco, respectivamente.

A efecto de demostrar la incompatibilidad de las normas impugnadas con el bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos que permea el orden jurídico mexicano conviene precisar que el ejercicio de la libertad de expresión, concretamente, en el caso de impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, como pueden ser movilizaciones públicas, tales como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre muchas otras, se ve supeditado al cumplimiento de que la obstrucción a la vía pública cuente con un permiso, el cual además causa una contribución.

Por lo que se desprende que, dichas disposiciones normativas vulneran el derecho a la libertad de expresión y a la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

Así, las disposiciones normativas que imponen las infracciones por el ejercicio de la libertad de expresión tiene como objetivo aparente garantizar una tranquilidad a las personas y la seguridad ciudadana pues se sanciona a quienes, afecten o alteren la tranquilidad pública sin contar con permiso para ello.

Cabe destacar que con relación a la fracción I, inciso c) del artículo 48 de la Ley número 09, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de

¹⁹ Amparo Directo en Revisión 3111/2013 del 14 de mayo de 2014, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, secretaria Rosa María Rojas Vértiz Contreras, página 69.

Arizpe²⁰, conviene precisar que las actividades propias de la manifestación de ideas, necesariamente trae aparejada la emisión pronunciamientos que la autoridad puede estimar que notoriamente atentan contra la “paz y tranquilidad pública”, lo cual implica necesariamente una evaluación subjetiva, toda vez que el término “paz y tranquilidad pública” tiene una brecha de apreciación de la norma se abre desproporcionadamente pues en ese tenor cualquier manifestación sería susceptible de atentar notoriamente contra la tranquilidad de las personas.

Es decir, lo que puede resultar una afectación evidente a la “paz y tranquilidad pública” es subjetiva, pues ello depende del margen de tolerancia de cada individuo y de las autoridades. Ahora bien, en el caso concreto la norma que se impugna en este medio abstracto de constitucionalidad tiene un espectro de aplicación muy amplio, que puede redundar incluso en la afectación de derechos como la libre manifestación de ideas, motivo por el cual, nos encontramos ante una descripción normativa que, bajo los esquemas ya descritos, puede ser utilizada para reprimir una protesta social.

Así, no puede considerarse que el mecanismo que utilizó el legislador es acorde con la conducta que se pretende inhibir, pues si bien es necesario contar con mecanismos que aseguren la paz y tranquilidad pública, lo cierto es que, su establecimiento debe ser de tal manera cuidadoso, que no restrinja al extremo, los diversos derechos que pudieran pugnar, como en el caso, de manera relevante el derecho a la libertad de expresión el cual –como abundantemente se ha precisado- es un derecho fundamental en la conformación de un Estado democrático y, que por su propia naturaleza es de interés social.²¹

²⁰ “Artículo 48.- Son faltas que será notificadas mediante boletas que levantarán los agentes al momento de su comisión, las siguientes:

(..)

c) Las que afecten la paz y la tranquilidad pública, se les aplicará una multa de 10 a 40 veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente:
I. Celebrar, reuniones desfiles o marchas en la vía pública, sin contar con el permiso previo de la citada autoridad Municipal.”

²¹ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 113/2015 y su acumulada 116/2015, correspondiente al veintinueve de mayo de dos mil dieciocho.

Lo anterior implica que, las normas inhiben el ejercicio de la libertad de expresión, pues si bien es cierto que uno de las restricciones a la misma son los derechos de terceros lo cierto es que la norma objeto de control permite un margen de aplicación muy amplio e injustificado que permite que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto de manifestación de ideas sea susceptible de una sanción administrativa.

Ahora bien, conviene precisar que la inconstitucionalidad de las normas impugnadas no solo radica únicamente en que se impongan sanciones por realizar manifestaciones o realizar expresiones contra las instituciones y sus servidores, sino que previo a una manifestación en un lugar público se requiere solicitar un permiso ante las autoridades municipales, es decir, se requiere la anuencia del municipio para poder expresar diversas opiniones que incluso pueden ser de carácter crítico a las autoridades, por lo cual podríamos estar frente a un mecanismo de censura previa, el cual se encuentra expresamente prohibido por el texto constitucional.

Por ello, se colige que el legislador del Estado de Sonora al establecer una un permiso y sanción de carácter administrativo, generando que existan manifestaciones prohibidas y permitidas, redundando en una restricción arbitraria por tanto hacer nugatorios derechos fundamentales como la libertad de expresión o la libre manifestación de ideas, situación que además implica una incertidumbre a los gobernados, pues no les permite conocer el objeto preciso de la prohibición.

Ahora bien, por cuanto hace a las disposiciones que establecen multas por *“Interpretar canciones obscenas o reproducirlas por medio de aparatos de música en lugar público.”*; *“Expresar en cualquier forma frases injuriosas o irrespetuosas en reuniones o lugares públicos, contra las instituciones Públicos y sus servidores.”*, debe señalarse que la libertad de expresión tiene por finalidad garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática. Así, las ideas alcanzan un máximo grado de protección constitucional cuando:

(i) son difundidas públicamente; y

(ii) con ellas se persigue fomentar un debate público.²²

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación²³ ha señalado que los límites de crítica son más amplios si ésta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un más riguroso control de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública alguna, pues en un sistema inspirado en los valores democráticos, la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública.²⁴

De acuerdo con los argumentos ya esgrimidos, es evidente que los preceptos que se impugnan resultan contrarios al texto constitucional ya que restringe el ejercicio del derecho a la libertad de expresión contenida en el artículo 6° y 7° del mismo ordenamiento, asimismo, debemos recordar que en muchas de las protestas que la sociedad realizar convergen grupos en situación de vulnerabilidad como periodistas y defensores de derechos humanos, por lo que de continuar vigentes estas disposiciones se deja en una situación de riesgo adicional a la que enfrenta éste sector de la población.

Esto no significa que la proyección pública de las personas las prive de su derecho al honor, sino simplemente que el nivel de intromisión admisible será mayor, aunque dichas intromisiones deben estar relacionadas con aquellos asuntos que sean de relevancia pública.

Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o

²² *Ibidem*.

²³ Tesis 1a. XLIII/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, Novena Época, tomo XXXI de marzo de 2010, página 928 de rubro "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DERECHO A LA INFORMACIÓN Y A LA INTIMIDAD. PARÁMETROS PARA RESOLVER, MEDIANTE UN EJERCICIO DE PONDERACIÓN, CASOS EN QUE SE ENCUENTREN EN CONFLICTO TALES DERECHOS FUNDAMENTALES, SEA QUE SE TRATE DE PERSONAJES PÚBLICOS O DE PERSONAS PRIVADAS**".

²⁴ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 113/2015 y su acumulada 116/2015, correspondiente al veintinueve de mayo de dos mil dieciocho.

actuaciones de una persona determinada.²⁵ Esta aclaración es fundamental en tanto que las personas no estarán sometidas a un mayor escrutinio de la sociedad en su honor o privacidad durante todas sus vidas, sino que dicho umbral de tolerancia deberá ser mayor solamente mientras realicen funciones públicas o estén involucradas en temas de relevancia pública.

Es decir, los artículos impugnados lejos de proteger el derecho a la libertad de expresión, en relación con la manifestación de las ideas, constituyen una restricción indirecta carente de sustento constitucional, al permitir que la autoridad municipal pueda determinar discrecionalmente cuando y contra qué se pueden manifestar las personas.

Ahora bien, es importante mencionar que la libertad de expresión es un derecho que asegura a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía personal, en donde existe un ámbito que no puede ser invalidado por el Estado, y le da prioridad a su derecho de manifestarse libremente sin ser cuestionado sobre el contenido de sus opiniones y los medios que utilice para difundirlas, la libre manifestación y flujo de información, ideas y opiniones, ha sido erigida con condición de indispensable de prácticamente todas las formas de libertad.²⁶

Es por ello que, el objetivo de la norma en los preceptos impugnados, es limitar el ejercicio de un derecho contemplado en la Constitución Federal, al impedir que las personas puedan manifestar y expresar sus ideas, opiniones, a través de cualquier medio, por ello se constituye un incumplimiento en la obligación del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.²⁷

Con relación a lo anterior, se genera una incompatibilidad de las disposiciones que se impugnan con la Constitución Federal, toda vez que dichos preceptos prevén la posibilidad de restringir el derecho a la libertad de expresión, en su vertiente de manifestar ideas el cual no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa y la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través

²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 86.

²⁶ Jurisprudencia 1a. CDXX/2014 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I; diciembre de 2014; página 233, del rubro: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.**"

²⁷ Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de cualquier medio; por lo que, fuera de construir una norma de protección al pueblo de Sonora se crean disposiciones que posibilitan restricciones al ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión, toda vez que las limitantes no encuadran con lo señalado en el artículo 6° y 7° Constitucional.

Es menester reiterar la obligación que tienen todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos implica, a su vez, el deber del Estado de establecer las condiciones necesarias para respetar y reconocer el derecho de recibir, generar o difundir ideas, opiniones e información. No obstante, la norma que se impugna resulta contraproducente pues, pues a pesar de tener la intención de respetar la tranquilidad de las personas y de la seguridad ciudadana, es contraria al marco constitucional.

Por lo anterior, la norma impugnada no cumple con los parámetros constitucionales para hacer efectiva una protección al derecho humano a la libertad de expresión y, por el contrario, se traduce en una restricción al posibilitar a la autoridad municipal tenga la posibilidad de determinar que manifestaciones han o no de realizarse, y en caso de realizarse sin autorización le permite sancionar el ejercicio de este derecho.

Así, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible no solamente como instancia esencial de autoexpresión y desarrollo individual, sino como una condición para ejercer otros derechos fundamentales -el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado asegurando con ello, el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.²⁸

En el marco constitucional específicamente en el artículo 9°, primer párrafo, establece que ***“No se considerará ilegal, y no podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito...”***, tal

²⁸ Tesis Aislada 1ª. CCXV/2009 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX; diciembre de 2009; página 287, del rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.”**

numeral reconoce el derecho de asociarse por cualquier motivo siempre que estos se de carácter lícitos.

En este sentido, si el hecho de sancionar como una infracción el que una persona o grupo de personas impidan el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción, significa una vulneración al derecho a la libertad de asociarse, el mismo se ve gravemente transgredido al señalar que para que una reunión sea lícita la población de Sonora debe solicitar un permiso y pagar el respectivo impuesto para poder ejercer su derecho a manifestarse.

Lo anterior, trastoca profundamente la libertad de asociarse, ya que, el solicitar un permiso a la autoridad correspondiente para que considere si es procedente o no el derecho humano de reunirse lícitamente por lo que en el caso de manifestaciones estaría al arbitrio de la autoridad su realización pues dependerían de la concesión del permiso correspondiente, es decir de un acto volitivo de la autoridad municipal.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación específicamente en la Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 97/2014, deliberó que las autoridades deberán velar por la seguridad de la sociedad tanto de los que participen en las reuniones, manifestaciones, entre otros, como también de aquéllas que no lo hagan, por ende, refiere que esto no da prioridad a que la autoridad deba prohibir cualquier manifestación o concentración humana que no cumpla tales requisitos,²⁹ por lo que el dar aviso previo a la autoridad no es inconstitucional pues se considera que este acto garantiza una máxima protección a las personas que participen en la manifestación y a las que no lo hagan.

Sobre este punto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la exigencia de una notificación previa a una manifestación no debe transformarse en la exigencia de un permiso previo otorgado por un agente con facultades ilimitadamente discrecionales, pues la autoridad no puede

²⁹ Acción de Inconstitucionalidad 96/2014, Sentencia de fecha 11 de agosto de 2016, específicamente el apartado que refiere “Análisis del artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal”.

denegar un permiso por considerar que es probable que la manifestación va a poner en peligro la paz, la seguridad o el orden públicos.³⁰

Por esa razón, si bien el avisar a una autoridad de la realización de una manifestación no vulnera derechos humanos, el solicitar un permiso sí lo es, toda vez que trae aparejada la posible negación del derecho constitucional a reunirse pacíficamente o por cualquier objeto lícito; es por esa razón que la norma controvertida al establecer un permiso previo para ejercer el derecho de mérito vulnera lo previsto por la Constitución Federal. Por lo tanto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita se invaliden los numerales *supracitados* de las Leyes de Ingresos 05, 09, 29, 43 y 44 del Estado de Sonora, ya que es totalmente contrario al contenido constitucional contemplado en el artículo 9.

Por lo anteriormente expuesto, se puede corroborar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas en el presente concepto de invalidez, por lo que se solicita a ese Alto Tribunal que declare la invalidez de los mismos, así mismo que por extensión se invaliden todos aquellos ordenamientos municipales que regulen los permisos para marchas, pues ello provoca que en esa entidad existan “marchas permitidas” y por vía de consecuencia “marchas prohibidas” lo cual se traduce en una afectación al derecho humano de libertad de expresión.

TERCERO. Las normas precisadas en el apartado III.3 de la presente demanda vulneran el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, al establecer la obligación a cargo de los contribuyentes de pagar un impuesto adicional cuyo objeto grava el importe total de los pagos que hayan realizado por concepto de diversos impuestos y derechos municipales, lo cual no atiende a la capacidad contributiva de las personas que son sujetos de la contribución, por lo que se transgreden los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

³⁰ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe sobre Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión, 2005, párr. 95.

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, son la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, pues lo que tutelan es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre y, por tanto, en estado de indefensión.

En este sentido, estos mandatos constitucionales constituyen prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, por lo que garantizan que toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Así, con base en el derecho de seguridad jurídica y en el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden dicha seguridad jurídica y que estén encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a la persona que la autoridad sujetara sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la ley pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la norma tenga plena certeza sobre su situación ante las leyes.

Es así que, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica del gobernado, se colige 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 de Derecho, como lo es 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 y acote debidamente su actuación, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, la actuación de las autoridades deben estar determinadas y consignadas en el texto de la norma puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, como se precisó previamente, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad 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 que estos derechos fundamentales se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado no sólo a acotar el contenido de las mismas y el actuar de la autoridad, sino también a encauzar el producto de su labor legislativa de acuerdo con los mandatos constitucionales al momento de configurar las normas cuya expedición le compete, a fin de que se establezcan los elementos mínimos para que se evite incurrir en arbitrariedades.

Es así que la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten 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. Como se apuntó con anterioridad, una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad se acote en una ley de acuerdo con lo establecido por la Constitución.

De forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad se puede plantear en los siguientes términos, de la manera en cómo se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

- a) **Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución** o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

En ese sentido, debe concluirse que los órganos legislativos se encuentran constreñidos a cumplir con las normas y principios que establece la Constitución Federal. En la especie, debe destacarse que, en tratándose del actuar de la autoridad legislativa en relación con la regulación de la obligación contributiva que le atañe a todas las personas y en el diseño del sistema tributario, el legislador debe cumplir con los mandatos establecidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³¹

Dicho precepto constitucional, a efecto de garantizar límites al poder público frente a los derechos humanos de las personas en su carácter de contribuyentes, regula los principios que deben regir a los tributos, a saber, de generalidad contributiva, de legalidad tributaria, de proporcionalidad, equidad y el destino de las contribuciones al gasto público.

Es importante destacar que el reconocimiento a los derechos fundamentales de los contribuyentes obedece a que, desde tiempos pretéritos, se ha puesto especial énfasis en establecer limitaciones al ejercicio del poder público a través de diversos principios que deben guiar la tributación, ante la necesidad de la

³¹ “Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:
(...)

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

protección del derecho de propiedad privada de los gobernados. Estos principios no sólo actúan como límites, sino que también dan sus notas distintivas a las obligaciones públicas denominadas contribuciones o tributos.³²

Así, estos principios que rigen en materia recaudatoria además de ser derechos fundamentales, constituyen al mismo tiempo obligaciones que deben observar todas las autoridades fiscales dentro del Estado mexicano, por lo cual es inconcuso que se erigen como verdaderos derechos subjetivos que las personas causantes pueden hacer exigibles frente los órganos que se encuentran investidos de la potestad tributaria estatal.

Como se ha señalado, el precepto citado consagra los principios constitucionales tributarios de generalidad contributiva, reserva de ley o legalidad tributaria, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales además de ser derechos fundamentales inherentes a los gobernados y reconocidos por el texto constitucional, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, en los términos siguientes:

- 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.**

³² Sentencia de 27 de octubre de 2005, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

Asimismo, del género contribución se distinguen doctrinal y legislativamente cuatro especies, a saber, los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos, los cuales se definen de la siguiente forma:

1. **Aportaciones de seguridad social:** son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.
2. **Contribuciones de mejoras:** son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.
3. **Derechos:** son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que éste presta en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la ley correspondiente. También se consideran derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.
4. **Impuestos:** son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y sean distintas de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Precisado lo anterior, para el caso que nos ocupa, es de resaltada importancia el principio de proporcionalidad tributaria el cual ha sido considerado doctrinalmente como un componente de la garantía de justicia fiscal que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Norma Fundante.

Sin embargo, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las normas controvertidas resultan contrarias al principio de proporcionalidad que rige en materia fiscal, toda vez que en la configuración del impuesto que denomina como “adicional” en las leyes de ingresos municipales impugnadas no atiende a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos de dicha prestación pública, como se expondrá a continuación.

Previo a abordar propiamente el vicio de inconstitucionalidad aducido, este Organismo Autónomo considera necesario puntualizar que los principios tributarios que se encuentran establecidos en la Constitución Federal tienen un alcance, contenido e implicaciones diversas dependiendo de la especie de contribución que corresponda entre las señaladas en líneas previas.

Así, por ejemplo, el Tribunal Pleno del Alto Tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta en materia de derechos respecto de impuestos.³³ Preciado lo anterior, en el presente concepto de invalidez se abordará la manera en que opera el multicitado principio únicamente por lo que hace a los impuestos, en virtud de que de esa naturaleza participa la contribución cuya constitucionalidad se cuestiona.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde los años ochenta, ha interpretado que el principio de proporcionalidad consiste, medularmente, en que los sujetos pasivos de la relación jurídica fiscal tienen el deber de contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, por lo cual se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos.³⁴

³³ 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.”**

³⁴ Véase la tesis de jurisprudencia con número de registro 232197, del Pleno de ese Máximo Tribunal, Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Primera Parte, pág. 144, del rubro: **“IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.”**

Si bien inicialmente el Máximo Tribunal del país se refirió a la capacidad económica de los sujetos pasivos de la relación jurídica tributaria, posteriormente emitió diversos criterios en que acotó ese concepto al de capacidad contributiva, respecto de la cual descansa el principio de proporcionalidad referido.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia señaló que a fin de que una carga tributaria sea proporcional se requiere que el hecho imponible de la contribución establecido por el Estado refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al conjunto de erogaciones públicas, lo cual hace imperativo y necesario que exista una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto.³⁵

Este criterio del Tribunal Pleno también ha sido enfático en cuanto a que la potencialidad real de contribuir debe tomar en consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza.³⁶

En ese sentido, la potestad tributaria del Estado conlleva que, a través de las autoridades legislativas competentes, la determinación el objeto de los tributos involucren cualquier actividad de los gobernados que sea reflejo de capacidad contributiva, por lo cual debe identificarse la capacidad para contribuir a los gastos públicos por parte de los gobernados.³⁷

³⁵ Tesis jurisprudencial P./J. 109/99, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, noviembre de 1999, pág. 22, del rubro: **“CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS.”**

³⁶ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 10/2003 del Pleno del Tribunal Constitucional, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, mayo de 2003, pág. 144, del rubro: **“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES.”**

³⁷ Cfr. Sentencia de 12 de junio de 2013, emitida por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 114/2013, pág. 21.

Al respecto, resulta pertinente mencionar que, si bien el legislador tributario cuenta con un margen de libre configuración para el diseño del sistema impositivo, pues a través de éste el Estado obtiene gran parte de los ingresos indispensables para el cumplimiento de sus funciones, las cargas fiscales deben imponerse dentro de los parámetros constitucionales permitidos por la Ley Fundamental.³⁸

No obstante, tal como se mencionó previamente, los preceptos de las leyes de ingresos de los Municipios del Estado de Sonora tildadas de inconstitucionales, que establecen el deber para las personas de pagar un impuesto adicional cuyo objeto recae en imponer un gravamen sobre los pagos que hayan realizado por concepto de otras contribuciones de carácter municipal, no cumplen con el principio de proporcionalidad tributaria, en virtud de que no existe congruencia entre el mecanismo impositivo que prevén y la capacidad contributiva de los sujetos pasivos.

Lo anterior, implica que el legislador sonorense, al expedir las normas que establecen la carga impositiva en análisis, grava los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la legislación tributaria de ese orden jurídico, hechos que de ninguna manera reflejan la capacidad contributiva de los causantes.

En efecto, los artículos impugnados que establecen el impuesto adicional resultan inconstitucionales al violar el principio supracitado, toda vez que esa contribución no fue diseñada para gravar en un segundo nivel determinada manifestación de riqueza, que estuviera previamente sujeta a imposición a través de un impuesto primario, como operan las “sobretasas” u otras contribuciones adicionales cuya constitucionalidad se encuentra justificada en el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal, que giran en torno de una misma actividad denotativa de capacidad para aportar al gasto público.

Por el contrario, en lugar de consistir en una sobretasa, el impuesto controvertido fue estructurado para gravar de manera global los pagos de contribuciones

³⁸ Cfr. *Ibíd.*, pp. 22 y 23.

municipales que efectúen los causantes, por lo que su hecho imponible se materializa precisamente al momento de cumplir con esa obligación tributaria, cuestión que se aleja por completo de una manifestación económica que refleje capacidad real contributiva.

Derivado de lo anterior, es evidente que no puede estimarse que el impuesto adicional participa de la misma naturaleza jurídica del impuesto primigenio sobre el que se calcula su monto, pues no se encuentra circunscrito a una sola contribución mediante el pago de un doble porcentaje, sino que tiene por objeto todos los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales.

En conclusión, las normas impugnadas son inconstitucionales al vulnerar el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria reconocidos en la Carta Fundamental, pues el impuesto que establecen tienen como hecho imponible el cumplimiento de la obligación tributaria al pagar el contribuyente los impuestos y derechos municipales a que se encuentre obligado, por lo que no se atiende a su verdadera capacidad contributiva, ya que los pagos de esas contribuciones no revelan una manifestación de riqueza por parte del gobernado.

Cabe destacar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 114/2013, declaró inconstitucionales diversos preceptos de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos que establecían un impuesto cuyos elementos son similares a los que se impugnan en el presente medio de control constitucional por las razones que esencialmente aquí se aducen, del cual derivó la tesis jurisprudencial 2a./J. 126/2013, Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIV, septiembre de 2013, Tomo 2, página 1288, del rubro y texto siguiente:

“IMPUESTO ADICIONAL. LOS ARTÍCULOS 119 A 125 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS QUE LO PREVÉN, VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. Los preceptos citados, al establecer un impuesto adicional a cargo de las personas físicas o morales que realicen pagos por concepto de impuestos y derechos municipales en la mencionada entidad federativa, ya sea en su carácter de responsables directos o solidarios, violan el principio de

proporcionalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no existe congruencia entre el mecanismo impositivo que prevén y la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, ya que no fue diseñado para gravar en un segundo nivel determinada manifestación de riqueza previamente sujeta a imposición, a través de un impuesto primario, como operan las "sobretasas" u otras contribuciones adicionales -cuyo hecho imponible gira en torno a una misma actividad denotativa de capacidad económica-, sino que fue estructurado para gravar globalmente todos los pagos de contribuciones municipales efectuados por los causantes, por lo que su hecho imponible se materializa al momento de cumplir con esa obligación tributaria. Por consiguiente, el aludido gravamen adicional no participa de la misma naturaleza jurídica del impuesto primigenio, pues no se circunscribe a una sola contribución mediante el pago de un doble porcentaje, sino que tiene por objeto gravar todos los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio de que se trate del Estado de Morelos, por lo que es inconcuso que dicho actuar no refleja la capacidad contributiva de los causantes."

Por todo lo expuesto, lo procedente es que el Pleno de ese Tribunal Constitucional declare la invalidez de los numerales de las leyes de ingresos de los municipios del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2019, señalados como inconstitucionales.

CUARTO. Las normas precisadas en el apartado III.4 del presente escrito, al prever el pago de derechos por "Permisos para eventos o fiestas familiares", así como las que fijan una sanción por ese mismo rubro, vulneran los derechos a la libertad de reunión e intimidad, así como la prohibición de injerencias arbitrarias.

Sobre el particular, es pertinente aclarar que, en el presente concepto, se demanda la invalidez de las disposiciones que a continuación se citan:

- Artículo 52, fracción II, numeral 1, de la Ley número 06, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Álamos, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.
- Artículo 29, fracción II, numeral 1 de la Ley número 07, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Altar.
- Artículo 32, fracción II, numeral 1 de la Ley número 09, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Arizpe.

- Artículo 23, fracción II, numeral 1 de la Ley número 12, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Bacanora.
- Artículo 17, fracción I, inciso a) de la Ley número 13, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Bacerac.
- Artículo 24, fracción I, numeral 1 de la Ley número 14, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Bacoachi.
- Artículo 23, fracción I, numeral 1 de la Ley número 17, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Baviácora.
- Artículo 56, fracción II, inciso a), de la Ley número 19, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Benito Juárez.
- Artículo 31, fracción II, numeral 1, de la Ley número 21, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Caborca.
- Artículo 50, fracción II, numeral 1, de la Ley número 23, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Cananea.
- Artículo 22, fracción II, numeral 1, de la Ley número 24, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Carbó.
- Artículo 22, fracción I, numeral 3, de la Ley número 26, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Cumpas.
- Artículo 73, fracción II, numeral 1, de la Ley número 29, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.
- Artículo 62, fracción V, inciso a), y artículo 83, párrafo segundo, de la Ley número 28, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de General Plutarco Elías Calles, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.
- Artículo 83, fracción II, inciso a) de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2019.
- Artículo 124, fracción II, incisos a) y b) de la Ley número 34, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Hermosillo.
- Artículo 17, fracción I, inciso a), de la Ley número 35, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huachinera, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.

- Artículo 17, fracción I, numeral 1, de la Ley número 36, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huásabas, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.
- Artículo 102, fracción II, inciso a) de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2019.
- Artículos 15, fracción I, inciso a) de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de La Colorada, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2019.
- Artículo 64, fracción II, numeral 1, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Magdalena, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2019.
- Artículo 19, fracción II, inciso a) de la Ley número 43, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Moctezuma.
- Artículo 54, fracción II, numeral 1 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nacozari, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2019.
- Artículo 114, fracción II, numeral 1, de la Ley número 48, de Ingresos y Presupuesto del H. Ayuntamiento de Nogales.
- 24, fracción II, numeral, de la Ley número 52, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Pitiquito.
- Artículo 54, fracción II, numeral 1, inciso b), y numeral 9, de la Ley número 53, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Puerto Peñasco, Sonora, para el ejercicio fiscal 2019.
- Artículo 18, fracción I, numeral 1 de la Ley número 54, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Quiriego.
- Artículo 17, fracción I, numeral 1 de la Ley número 55, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Rayón.
- Artículo 31, fracción II, numeral 1 de la Ley número 57, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Sahuaripa.
- 52, fracción II, de la Ley número 59, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de San Ignacio Río Muerto.
- Artículo 78, fracción II, numeral I de la Ley número 61, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de San Luis Río Colorado.

- Artículo 19, fracción I, numeral 1 de la Ley número 62, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de San Miguel de Horcasitas.
- Artículo 46, fracción II, inciso 1 de la Ley número 64, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Santa Ana.
- Artículo 22, fracción I numeral 1 de la Ley número 70, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Trincheras.
- Artículo 34, fracción II, numeral 1 de la Ley número 72, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de la H. Ures.
- Artículo 16, fracción I, numeral 1 de la Ley número 73, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Villa Hidalgo.
- Artículo 19, fracción I, numeral 1 de la Ley número 75, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Yécora.

Esta Comisión Nacional estima que los preceptos impugnados que establecen un cobro por la expedición de anuencias o autorizaciones municipales para la realización de fiestas sociales o familiares —incluso en casas particulares—; o en su caso, sanciones pecuniarias por no cubrir el cobro señalado, restringen de manera proporcional los derechos fundamentales de reunión, intimidad y transgreden la prohibición de injerencias arbitrarias.

Para sustentar lo anterior, es necesario referir que el derecho a la intimidad, ha sido definido por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia como aquel que legitima al titular, para exigir respeto a su vida privada y repudiar toda intromisión o molestia que por cualquier medio pueda realizarse en el ámbito reservado de su vida.

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, mayo de 2008, p. 229, del rubro y texto siguientes:

“DERECHO A LA PRIVACIDAD O INTIMIDAD. ESTÁ PROTEGIDO POR EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Dicho numeral establece, en general, la garantía de seguridad jurídica de todo gobernado a no ser molestado en su*

persona, familia, papeles o posesiones, sino cuando medie mandato de autoridad competente debidamente fundado y motivado, de lo que deriva la inviolabilidad del domicilio, cuya finalidad primordial es el respeto a un ámbito de la vida privada personal y familiar que debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás, con la limitante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para las autoridades. En un sentido amplio, la referida garantía puede extenderse a una protección que va más allá del aseguramiento del domicilio como espacio físico en que se desenvuelve normalmente la privacidad o la intimidad, de lo cual deriva el reconocimiento en el artículo 16, primer párrafo, constitucional, de un derecho a la intimidad o vida privada de los gobernados que abarca las intromisiones o molestias que por cualquier medio puedan realizarse en ese ámbito reservado de la vida.”

En ese contexto, el derecho humano a la privacidad o intimidad, tiene su fundamento en el artículo 16 de la Constitución y, del mismo deriva del derecho a la inviolabilidad del domicilio, cuya finalidad es el respeto al ámbito de la vida privada, excluida del conocimiento ajeno y de las injerencias arbitrarias de las autoridades.

A mayor abundamiento, es de referirse que el derecho fundamental a la privacidad se encuentra tutelado también en el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en el diverso 17 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por lo que al imponer cobros por autorizaciones municipales para la realización de fiestas o bien, sanciones por esos mismos motivos; se transgreden también los derechos convencionalmente reconocidos.

Entonces, el derecho a la privacidad, intimidad o vida privada, representa un derecho fundamental, resultado de los ámbitos constitucional y convencional, el cual, en opinión de este Organismo Nacional, se trasgrede con los artículos impugnados en el presente concepto de invalidez.

En ese sentido, la noción de lo privado, se encuentra vinculada con aquello que no constituye vida pública, lo que se reserva frente a la acción y conocimiento de los demás, lo que se desea compartir únicamente con aquellos que uno elige. Nociones

básicas que se plantearon en la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número CCXIII/2009, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, materia constitucional, Novena Época, pág. 266, que a continuación se cita:

“DERECHO A LA VIDA PRIVADA. SU CONTENIDO ES VARIABLE TANTO EN SU DIMENSIÓN INTERNA COMO EXTERNA. *El contenido del derecho a la intimidad o vida privada está destinado a variar, legítima y normalmente, tanto por motivos que podemos llamar internos al propio concepto como por motivos externos al mismo. La variabilidad interna de la noción de privacidad alude al hecho de que el comportamiento de sus titulares puede influir en la extensión de su ámbito de protección. No se trata sólo de que el entendimiento de lo privado cambie de una cultura a otra y que haya variado a lo largo de la historia, sino que forma parte del derecho a la privacidad, como lo entendemos ahora, la posibilidad de que sus titulares modulen, de palabra o de hecho, su alcance. Algunas personas comparten con la opinión pública, con los medios de comunicación o con un círculo amplio de personas anónimas, informaciones que para otras se inscriben en el ámbito de lo que preservan del conocimiento ajeno. Aunque una pauta de conducta de este tipo no implica que la persona en cuestión deje de ser titular del derecho a la privacidad, ciertamente disminuye la extensión de lo que de entrada puede considerarse incluido dentro de su ámbito de protección. Por su parte, la variabilidad externa deriva de la existencia de fuentes externas de límites al derecho, y alude a la diferencia normal y esperada entre el contenido prima facie de los derechos fundamentales y la protección real que ofrecen en los casos concretos, una vez contrapesados y armonizados con otros derechos e intereses, que pueden apuntar en direcciones distintas e incluso opuestas a las que derivan de su contenido normativo. Así, aunque una pretensión pueda en principio relacionarse con el ámbito generalmente protegido por el derecho, si la misma merece prevalecer en un caso concreto, y en qué grado, dependerá de un balance de razones desarrollado de conformidad con métodos de razonamiento jurídico bien conocidos y masivamente usados en los estados constitucionales contemporáneos. Como han expresado canónicamente los tribunales constitucionales y de derechos humanos del mundo, ningún derecho fundamental es absoluto y puede ser restringido*

siempre que ello no se haga de manera abusiva, arbitraria o desproporcional.”

En el mismo sentido, en la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número CCXIV/2009, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, materia constitucional, Novena Época, página doscientos setenta y siete, lo siguiente:

“DERECHO A LA VIDA PRIVADA. SU CONTENIDO GENERAL Y LA IMPORTANCIA DE NO DESCONECTUALIZAR LAS REFERENCIAS A LA MISMA. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha referido en varias tesis a los rasgos característicos de la noción de lo "privado". Así, lo ha relacionado con: lo que no constituye vida pública; el ámbito reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás; lo que se desea compartir únicamente con aquellos que uno elige; las actividades de las personas en la esfera particular, relacionadas con el hogar y la familia; o aquello que las personas no desempeñan con el carácter de servidores públicos. Por otro lado, el derecho a la vida privada (o intimidad) está reconocido y protegido en declaraciones y tratados de derechos humanos que forman parte del orden jurídico mexicano, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 12), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 17), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 11) y la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 16). Al interpretar estas disposiciones, los organismos internacionales han destacado que la noción de vida privada atañe a la esfera de la vida en la que las personas pueden expresar libremente su identidad, ya sea en sus relaciones con los demás o en lo individual, y han destacado su vinculación con un amplio abanico de otros derechos, como la inviolabilidad de la correspondencia y de las comunicaciones en general, la inviolabilidad del domicilio, los principios respecto de los registros personales y corporales, las relacionadas con la recopilación y registro de información personal en bancos de datos y otros dispositivos; el derecho a una vivienda adecuada, a la salud y a la igualdad; los derechos reproductivos, o la protección en caso de desalojos forzados. Las afirmaciones contenidas en las resoluciones nacionales e internacionales son útiles en la medida en que no se tomen de manera descontextualizada, emerjan de un análisis cuidadoso de los*

diferentes escenarios jurídicos en los que la idea de privacidad entra en juego y no se pretenda derivar de ellas un concepto mecánico de vida privada, de referentes fijos e inmutables. Lo único que estas resoluciones permiten reconstruir, en términos abstractos, es la imagen general que evoca la idea de privacidad en nuestro contexto cultural. Según esta noción, las personas tienen derecho a gozar de un ámbito de proyección de su existencia que quede reservado de la invasión y la mirada de los demás, que les concierna sólo a ellos y les provea de condiciones adecuadas para el despliegue de su individualidad -para el desarrollo de su autonomía y su libertad-. A un nivel más concreto, la misma idea puede describirse apelando al derecho de las personas a mantener fuera del conocimiento de los demás (o, a veces, dentro del círculo de sus personas más próximas) ciertas manifestaciones o dimensiones de su existencia (conducta, datos, información, objetos) y al correspondiente derecho a que los demás no las invadan sin su consentimiento. En un sentido amplio, entonces, la protección constitucional de la vida privada implica poder conducir parte de la vida de uno protegido de la mirada y las injerencias de los demás, y guarda conexiones de variado tipo con pretensiones más concretas que los textos constitucionales actuales reconocen a veces como derechos conexos: el derecho de poder tomar libremente ciertas decisiones atinentes al propio plan de vida, el derecho a ver protegidas ciertas manifestaciones de integridad física y moral, el derecho al honor o reputación, el derecho a no ser presentado bajo una falsa apariencia, el derecho a impedir la divulgación de ciertos hechos o la publicación no autorizada de cierto tipo de fotografías, la protección contra el espionaje, la protección contra el uso abusivo de las comunicaciones privadas, o la protección contra la divulgación de informaciones comunicadas o recibidas confidencialmente por un particular.”

Ese Alto Tribunal ha sostenido que el Estado puede concesionar los actos que caen dentro de sus atribuciones y aquellos que por interés público debe vigilar, pero no aquellos que por estar dentro de las actividades que la constitución garantiza al individuo, puede éste ejecutar libremente, sin el permiso o gracia de la autoridad.³⁹

³⁹ Tesis s/n, derivada del Amparo administrativo en revisión 4953/35, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación,

Por su parte, sobre el derecho a la intimidad, la Corte Interamericana ha señalado que el ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública. En este orden de ideas, el domicilio se convierte en un espacio en el cual se puede desarrollar libremente la vida privada.⁴⁰

Ahora bien, el artículo 9º de la Norma Fundamental, se desprende la prohibición para las autoridades de coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito.

Es decir, 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. Aunado a que, como ya se mencionó, los derechos a la intimidad y la vida privada encuentran su fundamento constitucional en la inviolabilidad del domicilio.

La Primera Sala de ese Alto Tribunal ha señalado que, 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.⁴¹

Por su parte, el artículo 15 de la Convención Americana. “*reconoce el derecho de reunión pacífica*”. Sobre este derecho humano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos y ha determinado que la el derecho de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática y no debe ser interpretado restrictivamente.⁴²

Quinta Época, Tomo LXX, pág. 4647, del rubro: “**CONCESIONES ADMINISTRATIVAS, SUS CARACTERISTICAS.**”

⁴⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Vereda La Esperanza Vs. Colombia, sentencia de 31 de agosto 2017 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), párr. 242.

⁴¹ 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.**

⁴² 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.

En el caso concreto, las normas impugnadas transgreden los derechos fundamentales referidos porque establecen un cobro por la expedición de anuencias, permisos o autorizaciones municipales para la realización de fiestas sociales o familiares, así como sanciones por el mismo rubro.

Así, si partimos de la premisa básica de que la protección constitucional del derecho a la intimidad, implica protegerla de injerencias de las autoridades y terceros, así como salvaguardar los derechos conexos, como lo son, la libertad de decidir el proyecto personal de vida, de constatar la protección de los manifestantes de la integridad física y moral, del honor y reputación, no ser presentado bajo un falsa apariencia, impedir la divulgación de hechos o publicaciones no autorizadas de fotografías; protección contra el espionaje y el uso abusivo de las comunicaciones privadas o, la protección contra la divulgación de informes comunicados o recibidos confidencialmente por un particular y especialmente, en lo que interesa para las normas impugnadas, la libertad de reunirse con cualquier fin lícito.

En efecto, el Estado no puede concesionar los actos que caen dentro de las actividades que la constitución garantiza al individuo, puede ejecutar libremente, sin el permiso o gracia de la autoridad.⁴³ En el caso concreto, las disposiciones impugnadas, que establecen un cobro por el permiso, la anuencia o la autorización para realizar reuniones privadas incluso en casa habitación de particulares, transgrede los derechos fundamentales de reunión y a la intimidad.

Así, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el exigir el pago por permisos o anuencias para la celebración de reuniones privadas por parte de las personas, constituye una intrusión injustificada en la vida privada de las personas.

Por lo anterior, puede concluirse que imponer cobros por anuencias municipales para la realización de eventos familiares y sociales, es inminentemente violatoria

⁴³ Tesis s/n, derivada del Amparo administrativo en revisión 4953/35, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXX, pág. 4647, del rubro: "**CONCESIONES ADMINISTRATIVAS, SUS CARACTERISTICAS.**"

de los derechos humanos a la intimidad y la libertad de reunión, en los términos que han sido precisados.

QUINTO. Las normas señaladas en el apartado III.5 del presente escrito, al establecer diversas multas fijas se traducen en una pena desproporcionada, absoluta e inflexible, que no atiende a la gravedad de la falta cometida, el daño causado y la capacidad económica de la persona, por lo que no permite un margen de apreciación para que la autoridad pueda individualizarla y, por lo tanto, vulnera los derechos a la seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad, así como la prohibición de multas excesivas, previstos en los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106 y 107 de la Ley número 22, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Cajeme; 52 de la Ley número 33, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas; y 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66 y 67 de la Ley número 53, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Puerto Peñasco, todas para el ejercicio fiscal 2019, por transgredir el derecho fundamental de seguridad jurídica así como los principios de legalidad y proporcionalidad en las sanciones.

En primer término conviene precisar que el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad se encuentran reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental y se erigen como ejes rectores de funcionalidad del Estado democrático mexicano, ya que dotan al gobernado de herramientas a las que tiene acceso para estar en posibilidad de oponerse frente a la actuación del Estado y así defender sus derechos.

En ese sentido, conviene precisar que todo el actuar del Estado se encuentra constreñido por el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica en aras de garantizar a todas las personas el pleno ejercicio de sus derechos humanos. Uno de los medios a través del cual, el Estado hace efectiva dicha garantía, es mediante la facultad de legislar, estableciendo la normatividad sobre la que se rige la vida en sociedad. No obstante, dicha facultad, se encuentra

limitada por diversos lineamientos que deben ser observados para asegurar la constitucionalidad y convencionalidad de las normas.

Ahora bien, el artículo 22 de nuestra Norma Fundamental, consagra el principio de proporcionalidad en las sanciones, en tanto prohíbe las multas excesivas, erigiéndose como una prohibición de injerencia desproporcional del Estado, al momento de establecer las sanciones, las cuales deben ajustarse al grado de afectación al bien jurídico tutelado. Dicho principio opera tanto para el legislador, al momento de crear las normas, como para el operador jurídico, al momento de su aplicación, e incluso en el momento de su ejecución.

Es así que el artículo 22 constitucional, prohíbe la desproporción de las sanciones en nuestro ordenamiento jurídico, al disponer a la letra lo siguiente:

“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. (...)”

Resulta necesario precisar que, el alcance del precepto no se limita a las sanciones exclusivamente penales, pues como el propio dispositivo constitucional señala, Se refiere a la multa excesiva en términos generales, las cuales se pueden decretar tanto en infracciones penales como en otras ramas del derecho.

Además, debe precisarse que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los principios aplicables en materia penal también resultan aplicables en materia de derecho administrativo sancionador, en virtud de que el crecimiento en los ámbitos de utilización del poder de policía, entre ellos la creación y aplicación de sanciones, por parte de la administración pública, exige la creación de una esfera de protección de los derechos fundamentales que evite la arbitrariedad por parte de las autoridades administrativas.

Lo anterior, toda vez que, 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. En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Que dicha pena sea impuesta en un caso por un tribunal y en otro por la autoridad administrativa, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas sancionadoras.⁴⁴

Ello en virtud de que la materia administrativa alcanza planos cada vez más amplios, pues la vida social es dinámica, el desarrollo científico y tecnológico revoluciona a las relaciones sociales, y sin duda exige un acrecentamiento de la actuación estatal, en específico, de la administración pública y la regulación del poder de policía por parte del legislador para encauzar con éxito las relaciones sociales.

En ese orden de ideas, el Tribunal Pleno ha sustentado el criterio de que en la interpretación constitucional de los principios aplicables al derecho administrativo sancionador puede válidamente acudirse 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 sanción.⁴⁵

Partiendo de estas premisas, como lo dispone el citado numeral 22 de la Constitución Federal, una sanción no debe ser genérica, absoluta y aplicable a la generalidad, sino que, por el contrario, atendiendo a cada caso en particular, con base en el daño al bien jurídico tutelado, los operadores jurídicos deben tener la facultad de individualizarlas.

⁴⁴ 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, p. 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.**

⁴⁵ Sentencia de 25 de mayo de 2006, por la cual el Pleno del Máximo Tribunal resolvió la acción de inconstitucionalidad 4/2006, promovida por la Procuraduría General de la República, pp. 26 y 27.

En oposición a lo anterior, el legislador local del Estado de Sonora, dispuso en artículos 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106 y 107 de la Ley número 22, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Cajeme; 52 de la Ley número 33, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas; y 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66 y 67 de la Ley número 53, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Puerto Peñasco, todas para el ejercicio fiscal 2019, por transgredir el derecho fundamental de seguridad jurídica así como los principios de legalidad y proporcionalidad en las sanciones.

Las multas previstas en los numerales señalados constituyen sanciones desproporcionadas, excesivas, invariables e inflexibles, toda vez que no establecen límites mínimos y máximos para su aplicación, lo que acarrea como consecuencia que, los operadores jurídicos se encuentren imposibilitados para individualizarla, tomando en cuenta factores como el daño al bien jurídico tutelado, el grado de responsabilidad y la capacidad económica del sujeto sancionado, entre otros.

Al respecto conviene precisar que, el legislador tiene la obligación de proporcionar un marco legal que posibilite el respeto al principio de proporcionalidad en abstracto de las sanciones, en aras de permitir al operador jurídico individualizarla de manera adecuada, al ser este último, quien determina el nivel de la sanción que debe aplicarse en cada caso en concreto.

Si bien es cierto que, el legislador, tiene libertad configurativa para elegir los bienes jurídicos que piensa tutelar, las conductas prohibidas y sus sanciones, de acuerdo a las necesidades sociales, también lo es que dicha libertad no es absoluta, pues encuentra su límite en la observancia y no contravención de los principios y derechos consagrados en la Constitución Federal, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica; resultando evidente que el Congreso del Estado de Sonora no respeto tales principios.

En este sentido se pronunció el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia: P./J.11/2016 (10a.), publicada en el Semanario

Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Décima Época, Materia Constitucional, página 52, del rubro y textos siguientes:

“LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS. Si bien es cierto que los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, como la civil, también lo es que aquella se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1o. constitucional. En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que la legitimidad democrática de ciertos actos o hechos está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales.”

Como se ha hecho patente, el artículo 22 de la Norma Suprema prohíbe la multa excesiva. En esta tesitura, tanto las sanciones penales como las de carácter administrativo, deben ser individualizadas tomando en consideración la responsabilidad y la capacidad económica de la persona sancionada.

Para que una multa resulte proporcional es necesario valorar al momento de imponerla, la gravedad de la lesión, en razón del perjuicio que le ocasionó al Estado, el grado de responsabilidad o la intención de la persona al realizar la conducta que dio origen a la sanción, la reincidencia, así como la situación económica en que se encuentra el infractor.

En cuanto a la proporcionalidad, una multa resulta de tal naturaleza cuando el operador jurídico tiene la posibilidad de particularizarla a cada infractor en concreto.

En esta lógica, para que una multa no resulte excesiva y, por tanto, violatoria de los artículos 14 y 22 y de la Norma Fundamental, la autoridad sancionadora debe tener la facultad de poder individualizarla, de acuerdo a los siguientes elementos:

- a) Correspondencia entre la cuantía de la multa y las condiciones económicas del infractor, y
- b)
- c) La sanción pecuniaria debe tomar en cuenta la gravedad de la falta cometida.

Es así que no resulta suficiente que el legislador establezca solamente alguno de los elementos señalados, en virtud de que no se le estaría dando a la persona infractora la oportunidad de demostrar si tuvo o no intención en causar el daño al incurrir en la conducta prohibida, su menor o mayor capacidad económica y su grado de responsabilidad.

Resulta imprescindible que la autoridad al momento de imponer la sanción pecuniaria este en la posibilidad de individualizarla tomando en cuenta todos esos elementos, por lo cual, si el poder legislativo no le señala en la norma un mínimo y un máximo para la multa, se estaría ocasionando la imposición de una multa excesiva, al resultar fija e inflexible.

Al respecto, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en las tesis jurisprudenciales P./J.9/95 y P./J.10/95, Novena Época, Tomo II, del mes de julio de 1995, páginas 5 y 19, respectivamente, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, del rubro y textos siguientes:

“MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. *De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del*

que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.”

“MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares.”

Es así que la magnitud de las multas impugnadas, deben necesariamente permitir que el aplicador de la norma tome en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, para que esté en proporción con el daño causado, condiciones que no se actualizan en los preceptos que se estiman inconstitucionales, en virtud de que imponen sanciones fijas e invariables, aplicables a todos los casos, y por tanto resultan excesivas, lo que da lugar a que pueda considerarse como una pena inusitada, por no señalar un mínimo y un máximo para su aplicación.

En esta tesitura, se reitera que una obligación inherente al legislador es el establecimiento de sanciones graduables que permitan a la autoridad operadora tomar en cuenta los supuestos señalados, es decir que, no es factible el establecimiento de multas absolutas e invariables que imposibiliten la graduación de las mismas.

Lo contrario, tendría como consecuencia que el operador jurídico se encuentre imposibilitado para valorar la conducta prohibida tomando en consideración su gravedad, el daño causado y la capacidad económica del infractor, y de esta

manera estar en aptitud de imponer una sanción que se estime justa al estar en consonancia con el *quantum* de la multa dentro de un mínimo y un máximo.

De lo hasta ahora expuesto, podemos afirmar lo siguiente:

1. Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito.

2. Una multa es excesiva cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable.

3. Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos.

4. Para que una multa no sea contraria a la Norma Suprema, debe determinarse su monto o cuantía, tomarse en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor y la reincidencia de éste en la comisión del hecho.

5. La garantía de prohibición de multas excesivas, contenida en el artículo 22 constitucional se presenta en la práctica casi siempre en relación con la determinación concreta de la sanción administrativa, pero esta prohibición comprende también al legislador.

6. La multa excesiva puede estar establecida en la ley que emana del Poder Legislativo cuando se señalan sanciones fijas que no dan bases para la autoridad administrativa a individualizar esa sanción, permitiendo a ésta un actuar arbitrario, aunque esté dentro de los límites establecidos en la propia ley.

De la literalidad de las normas impugnadas se constata que no establecen ningún elemento para individualizar la multa, al no determinar mínimos y máximos en atención a la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor o cualquier elemento del que se pueda inferir la gravedad o levedad del hecho sancionado.

En esta tesitura, los artículos impugnados, por el solo hecho de prever una cantidad fija como monto de las multas, resultan desproporcionales para unos,

pues el pago de las cantidades establecidas implica el detrimento económico desmedido, al no proporcionar a la autoridad un parámetro entre un mínimo y un máximo, que permita, con base en la situación económica del infractor individualizar la sanción pecuniaria.

Lo anterior conduce a concluir que las multas previstas en los artículos impugnados, no permiten que la autoridad operadora pueda individualizar la sanción de manera adecuada, es decir, que pueda realizar una ponderación con base en el principio de proporcionalidad, tomando en consideración diversos factores, y por tanto vulnera directamente el referido principio consagrado en el artículo 22 de nuestra Norma Suprema.

Ahora bien, el principio de legalidad constitucional señala que el legislador debe actuar de forma medida y no excesiva, al momento de regular las conductas no permitidas para las personas, pues tiene prohibido actuar de forma arbitraria y en exceso del poder, razón por la cual debe respetar los principios de proporcionalidad y razonabilidad al momento de configurar las normas sancionatorias, con la finalidad de que la aplicación de las mismas no resulte infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad de la persona.

En este sentido, el principio de legalidad y seguridad jurídica se constituyen en garantía para las personas de que las leyes estén redactadas de forma clara y suficientemente determinadas, en las que se precise la conducta prohibida y la consecuencia jurídica por su actuación en dicho sentido, a fin de que la sanción se aplique con estricta objetividad y justicia; y no se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, por el desconocimiento de la duración mínima y máxima de la sanción.

En ese sentido, las penas fijas que establecen los preceptos impugnados de las Leyes de ingresos de los ayuntamientos de los Municipios de Cajame, Guaymas y Puerto Peñasco del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2019, resultan además contrarias a los artículos 14 y 16 constitucional.

En el caso particular, los artículos impugnados no cumplen con la exigencia constitucional, toda vez que, aun cuando señala la consecuencia jurídica de la conducta prohibida, la norma no precisa una duración mínima y máxima de la sanción pecuniaria al establecer montos fijos, lo que no otorga certeza jurídica a quien se les aplique éstas, pues no permite que la autoridad impositora la individualice de manera graduada a la gravedad de la conducta, tomando en cuenta el grado de daño causado y la capacidad económica de la persona.

La imprecisión de la disposición al no señalar expresamente un límite mínimo y máximo de las multas, ocasiona que los destinatarios de la norma se encuentren en la incertidumbre de conocer si la autoridad tendrá en cuenta todos los elementos para una correcta y adecuada imposición de las mismas, en virtud de que se constriñe a la autoridad sancionadora a imponer siempre un solo monto de multa, sin importar el grado de responsabilidad en que se incurrió, y tomando en consideración todos los factores necesarios para su adecuada imposición, es decir que, al señalar la norma que a todas las personas que actualicen los supuestos jurídicos se les aplicará invariable e inflexiblemente la sanción especificada, se impide el ejercicio de la facultad prudente del arbitrio para individualizar y cuantificar el monto de las multas.

Por lo anterior, el legislador debió de establecer en las normas impugnadas una sanción pecuniaria con un límite mínimo y máximo, que permita individualizarlas, para que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de las mismas y la gravedad del daño.

Es indudable que el legislador ordinario está constreñido a lo que señala la Norma Suprema, por lo que, al formular la cuantía de las sanciones pecuniarias, debe atender a los diversos principios constitucionales, como la proporcionalidad y razonabilidad.

Resulta evidente que la sanción es excesiva, en virtud de que la norma no señala las bases suficientes para que la autoridad aplicadora pueda tener los elementos para su individualización, lo que no permite establecer su *quantum* en relación con la responsabilidad de la persona. El grado de responsabilidad es un

elemento central para la medición de la sanción y un parámetro de su limitación, pues nadie puede ser castigado más duramente de lo que le es reprochable.

Si se toman en cuenta esa multiplicidad de factores que deben estar presentes al momento de que la autoridad administrativa deba determinar el *quantum* de la multa a imponer, resulta claro que, mediante un sistema de imposición de sanciones fijas, no se permite la individualización de las mismas, toda vez que cualquiera que sea la conducta y las circunstancias del hecho, la magnitud de la multa será siempre, para todos los casos, de manera invariable, la misma, cerrando la posibilidad de justificarla de manera adecuada, en relación con las circunstancias en que se produjo la conducta y la capacidad económica de la persona.

Por lo anterior, es claro que al establecer el legislador del Estado de Sonora multas fijas, no permite la individualización de las mismas, en virtud de que no importan las circunstancias del hecho, la sanción pecuniaria será siempre la misma, lo que la hace excesiva y desproporcional, y por lo tanto inconstitucional, pues al ser una sanción inflexible, genera que no pueda existir razonabilidad y proporción suficiente entre su imposición y su gravedad, al no permitir que se consideren los elementos para su individualización.

Por las razones que se expresaron, los artículos impugnados que imponen multas fijas se traducen en sanciones absolutas, excesivas e inflexibles, al no establecer un monto mínimo y uno máximo que permita graduarlas en relación a la afectación del bien jurídico tutelado, tomando en consideración la responsabilidad de la persona, las circunstancias del caso y su capacidad económica resultando violatorias del derecho a la seguridad jurídica, a los principios de legalidad y de proporcionalidad, así como a la prohibición de multas excesivas, resultando por tanto inconstitucionales.

SEXTO. Las normas señaladas en el apartado III.6 de la presente demanda, al establecer multas a los operadores de transporte público por permitir el acceso a vehículos públicos en razón del aspecto físico y condición de salud; así como fijar diversas cuotas para acceder a los parques municipales por razón de origen y de género, además de perpetuar

estereotipos y roles de género, actualiza algunas de las categorías sospechosas que se encuentran prohibidas por el último párrafo del artículo 1º de la Constitución Federal.

La presente impugnación consiste en demostrar la incompatibilidad de las normas impugnadas con el parámetro constitucional y convencional de los derechos humanos en cuanto al principio de igualdad y no discriminación.

Esta Comisión Nacional considera que las disposiciones impugnadas parten de premisas discriminatorias en los siguientes casos:

- A. Al establecer como supuesto para ser acreedor a una multa de tránsito:
 - Cuando las personas operadoras de vehículos de servicio público de pasaje permiten el acceso a aquellas que se encuentren en estado de ebriedad o por su falta de aseo o estado de salud.
- B. Al establecer una cuota diferenciada para acceder a parques de distintas municipalidades en razón al lugar de origen y al género de las personas.

Este Organismo Nacional considera que las disposiciones impugnadas constituyen medidas que carecen de razonabilidad y por tanto atentan contra la dignidad humana y consecuentemente menoscaban el goce de los derechos y libertades fundamentales de las personas, tal como se demostrará con los argumentos que se desarrollaran más adelante.

Como se advierte, las Leyes de Ingresos de diversos Municipios en el Estado de Sonora, contravienen la prohibición establecida en el último párrafo del artículo 1º de la Constitución Federal⁴⁶, pues constituyen normas que distinguen con

⁴⁶ Artículo 1o. (...)

(...)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las

discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

base en las categorías sospechosas en razón a la condición de salud, aspecto físico, origen y género; las normas a saber, que actualizan citadas categorías son las que a continuación se enuncian:

A continuación, se enlistan las disposiciones normativas que se identifican con cada uno de los supuestos precisados *supra*:

A. Discriminación en razón al aspecto físico y condición de salud:

- 85, inciso w), de la Ley Número 47, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Navojoa. (transporte público)
- 94, inciso j) de la Ley número 30, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Etchojoa. (transporte público)
- 26, inciso j) de la Ley número 32, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Granados. (transporte público)
- 20, inciso e) de la Ley número 71, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Tubutama. (transporte público)
- 51, inciso j), de la Ley número 72, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de la H. Ures. (transporte público)
- 145, inciso j) de la Ley número 34, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Hermosillo (transporte público).
- 30, inciso j) de la Ley número 43, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Moctezuma, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2019. (transporte público).
- 105, inciso j) de la Ley número 33, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Guaymas. (transporte público).
- 77, inciso j) de la Ley número 41, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Magdalena. (transporte público).
- 122, inciso j) de la Ley número 37, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Huatabampo. (transporte público).
- 49, inciso j) de la Ley número 44, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Naco. (transporte público).

- 48, fracción IV de la Ley número 09, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Arizpe.

B. Discriminación en razón del lugar de origen de las personas:

- 10 de la Ley Número 58, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Felipe de Jesús. (Parques).

C. Discriminación en razón del género de las personas:

- 18, en las porciones normativas “*damas \$16.14*” y “*caballeros \$26.90*” de la Ley número 09, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Arizpe, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2019.

Una vez precisadas las normas impugnadas, esta Comisión Nacional estima pertinente partir de la premisa de que a todos los seres humanos se les confiere un idéntico valor, debiendo reconocérseles un respeto a su dignidad en un marco de igualdad, es decir, no existe persona más o menos humana que otra; por lo cual, el artículo 1º constitucional contempla el mandato hacia todas las autoridades para abstenerse de emitir distinciones o exclusiones arbitrarias entre las personas, basadas en los criterios enunciados en el último párrafo de dicho numeral, lo que implica la prohibición de que, en el ámbito legislativo, los Congresos emitan normas discriminatorias.

La transgresión al principio de no discriminación implica necesariamente, como lo ha puntualizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que una diferencia de trato carezca de una justificación objetiva y razonable, es decir, cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido.⁴⁷

Por su parte ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente, que en el sistema jurídico mexicano, el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la

⁴⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activistas del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de mayo de 2014, Serie C No. 279, párrafo 200.

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, si bien 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.⁴⁸

Así, en su desarrollo jurisprudencial, ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que, el orden jurídico mexicano no sólo garantiza a las personas que serán iguales ante la ley, sino también en la ley, 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. En ese tenor, cuando esa Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual 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.⁴⁹

Luego, por cuanto hace a la vertiente de igualdad ante la ley, esta se traduce en la obligación del Estado a establecer normas jurídicas que sean creadas de manera que garanticen uniformidad a todas las personas que se colocaron en las mismas circunstancias; mientras que la igualdad en la ley, implica indiscutiblemente la inexistencia de diferenciaciones sin justificación⁵⁰ en el cuerpo de la norma jurídica; esta última vertiente va estrechamente vinculada con la prohibición constitucional y convencional de no discriminación.

⁴⁸ Tesis 1a. CXXXVIII/2005, Primera Sala, Novena Época, Constitucional, 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”**.

⁴⁹ Jurisprudencia 1a./J. 55/2006, Primera Sala, Novena Época, Constitucional, 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”**.

⁵⁰ Jurisprudencia 1a./J.125/2017, Primera Sala, Décima Época, Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, diciembre de 2017, p. 121, de rubro **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.”**

En esta tesitura vale la pena destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado respecto a este derecho humano, en la Opinión Consultiva 18/03, en donde sostuvo que la igualdad es un principio que no admite pacto en contrario, alentando un andamiaje jurídico nacional e internacional en el cual la igualdad y la no discriminación permeen el actuar del Estado, y de cualquiera de sus poderes o de terceros bajo su jurisdicción, impidiendo actuaciones en perjuicio de cualquier persona, a partir de distinciones por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otro índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición⁵¹, motivos que resultan injustificados.

Bajo esa línea de razonamiento, citada Corte Interamericana también ha referido 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 incurso en tal situación. **La jurisprudencia de la Corte también ha indicado que en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del ius cogens.** Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permean todo el ordenamiento jurídico.”⁵²*

Por su parte, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación, es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe

⁵¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03, Condición jurídica y derechos de los migrantes, 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, párrafo 101.

⁵² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.⁵³

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado lo que debe entenderse por los términos de distinción y discriminación. El término distinción justificada se empleará para lo admisible, en virtud de ser razonable, proporcional y objetivo. La discriminación se utilizará para hacer referencia a toda exclusión, restricción o privilegio que no sea objetivo y razonable, que redunde en detrimento de los derechos humanos.⁵⁴

En el caso concreto, las disposiciones normativas sonorenses, actualizan una vulneración al derecho humano de igualdad y a la prohibición de discriminación, toda vez que prevé una multa a las personas operadoras de vehículos de transporte público cuando permitan el acceso a aquellas que se encuentren en estado de ebriedad, por su falta de aseo o por su estado de salud, es decir, por su aspecto físico y condición de salud; así como establecer diferentes cuotas para acceder a un parque municipal en razón al lugar de origen y género, es decir, hay una tarifa para las personas locales y otra para las foráneas; así como una cuota para mujeres y otra para hombres.

En ese entendido, el legislador sonorense, realizó diversas distinciones injustificadas, a saber:

- a. Impide el acceso al transporte público a todas las personas que se encuentran en estado de ebriedad.
- b. Impiden el acceso al transporte público, a todas las personas que, a discreción del operador, carecen de un aseo determinado.
- c. Permiten la negación del acceso al transporte público a personas por su estado de salud.

⁵³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, *Óp. Cit.*, párrafo 94.

⁵⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03, Condición jurídica y derechos de los migrantes, 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, párrafo 84.

- d. Sanciona a las personas que pernoctan en las vías públicas, parques, plazas, áreas verdes y en general lugares públicos.
- e. Establecen tarifas diferencias para ingresar a un parque municipal con base en el lugar de origen de las personas.
- f. Establecen tarifas diferencias para ingresar a un parque municipal con base en el género de las personas.

Aludidas premisas resultan estigmatizantes, pues parte de estereotipos sociales consistentes en una pre-concepción de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por determinadas personas.⁵⁵

En el caso en concreto el legislador sonoreense presupone que a determinadas personas por sus características —por su estado de salud o por su apariencia física—, no debe permitírseles hacer uso del transporte público, *so pena* de multar al operador del transporte; y por otra parte realizan una distinción injustificada en los precios para acceder a un parque municipal con base en el lugar de origen —local o foráneo— y el género —hombre y mujer— de las personas.

En este entendido, el hecho de que las normas impugnadas contengan los estereotipos antes mencionados, conlleva indiscutiblemente un trato discriminatorio para todas las personas que se encuentren en dichos supuestos, ocasionando un obstáculo para acceder al transporte público, por aspectos intrínsecamente propios de cada persona.

En ese sentido, las medidas adoptadas por el legislador local, si bien pudiera ser cierto que pretendan 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 aborden las

⁵⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs México, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 16 de noviembre de 2009, párrafo 401.

unidades de transporte público con dichas características podrían causar una afectación al mismo.

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, que carezcan de aseo o por su estado de salud, permite 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 que tan aseado o enfermo se encuentre una persona será en razón a una valoración subjetiva.

Ahora bien, respecto a las normas que establecen la imposición de una multa a una persona por pernoctar en algún sitio público, resulta injustificada, pues tal multa tendría lugar cuando el sujeto de quien se trate genere algún daño a los lugares públicos en el que se encuentre, y no así por el simple hecho de pernoctar, pues dicha circunstancia no representa algún daño a los espacios públicos.

Por lo que hace a la norma que establece una cuota diferencial entre las personas foráneas y locales, para que ingresen a un parque municipal, el legislador sonorense perdió de vista que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Norma Fundamental del ordenamiento jurídico mexicano, que se encuentren en territorio nacional sin distinción alguna de su nacionalidad o lugar de origen; por lo tanto, el Estado de Sonora al ser parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra obligado a observar el mandato constitucional y no establecer normas discriminatorias en razón al lugar de origen, nacionalidad de las personas.

Finalmente, por cuanto hace a la norma impugnada que configura la categoría prohibida de discriminación en razón de género, esta Comisión Nacional advierte que las porciones normativas “*damas \$16.14*” y “*caballeros \$26.90*” contemplan cuotas económicas diferentes entre mujeres y hombres; lo que presupone un mayor estado de vulnerabilidad de las mujeres frente a los hombres, es decir, perpetúa estereotipos de género en cuanto a la funciones que deberían desempeñar las mujeres y los hombres, pues coloca a las mujeres al ámbito privado o familiar, sin ingresos económicos, mientras que los hombres los inserta

en un ámbito público, productivo-económico, con capacidad económica suficiente para solventar sus gastos.

Así, es posible, identificar la existencia de estereotipos o roles en atención al género, tal como se señaló con antelación, estos propician situaciones de desventaja, ya que se verifica situaciones de vulnerabilidad basada en el género de las personas, como lo es en este caso el presuponer que las mujeres se pueden equiparar a las personas adultas mayores, pues el monto de la cuota a cubrir es igual al de estas últimas.

En este orden, este Organismo Nacional, estima pertinente evidenciar que la norma genera un efecto discriminatorio de las mujeres, por el lugar en el que tradicionalmente se les ha colocado en el orden social, para lo cual, resulta conveniente tener en cuenta factores contextuales o estructurales para que vislumbrar la disposición es discriminatoria, tal como lo ha sostenido la Primera Sala de ese Alto Tribunal en la tesis 1a. CXXI/2018 (10a.), que a la letra establece:

DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O NO EXPLÍCITA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE EL ANÁLISIS DE FACTORES CONTEXTUALES Y ESTRUCTURALES. El parámetro de regularidad constitucional del derecho a la igualdad y a la no discriminación reconoce que esta última ocurre no sólo cuando las normas, las políticas, las prácticas y los programas invocan explícitamente un factor prohibido de discriminación –categoría sospechosa–, sino también cuando éstas son aparentemente neutras, pero el resultado de su contenido o aplicación genera un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable. Ahora bien, para poder establecer que una norma o política pública que no contempla una distinción, restricción o exclusión explícita sí genera un efecto discriminatorio en una persona, por el lugar que ocupa en el orden social o al pertenecer a determinado grupo social –con el consecuente menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o libertades fundamentales–, es necesario introducir factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación, ubicándose entre estos factores las relaciones de subordinación en torno al género, la identidad sexo-genérica, la orientación sexual, la clase o la pertenencia étnica; las prácticas sociales y culturales que asignan distinto valor a ciertas actividades en tanto son realizadas por

grupos históricamente desaventajados, y las condiciones socioeconómicas. Estos factores pueden condicionar que una ley o política pública –aunque se encuentre expresada en términos neutrales y sin incluir una distinción o restricción explícita basada en el sexo, el género, la orientación sexual, la raza, la pertenencia étnica, entre otros– finalmente provoque una diferencia de trato irrazonable, injusta o injustificable de acuerdo con la situación que ocupen las personas dentro de la estructura social.⁵⁶

Es decir, el hecho de generar una cuota diferente para mujeres y hombres, por la simple razón de su sexo y género, contribuye a perpetuar la idea de que un sexo determinado carece de la capacidad económica para cubrir sus necesidades o en su caso que el ingreso del que gozan es inferior o insuficiente, por lo cual se aprecia en la norma impugnada condiciones asimétricas, que propician barreras u obstáculos que discriminan a las personas por ser mujeres u hombres.

Como se advirtió con los argumentos antes expuestos, es posible deducir las redacciones de las normas controvertidas constituyen en sí mismas normas discriminatorias, las cuales no son susceptibles de admitir una interpretación conforme, tal como lo ha determinado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR.

*Cuando una norma en sí misma discrimina a una persona o grupo de personas que se ubican en una categoría sospechosa, no es posible realizar una interpretación conforme, pues dicha norma continuaría existiendo en su redacción, aun siendo discriminatoria y contraria al artículo 1o. constitucional y a las obligaciones internacionales contraídas por México en cuanto a no discriminar con base en categorías sospechosas. **Estas obligaciones no pueden cumplirse mediante una interpretación que varíe la base misma del concepto impugnado y que no modifique la situación discriminatoria sufrida por dichas personas.** Un planteamiento como ese es incompatible con un Estado constitucional de derecho que aspira a tratar con igual consideración y respeto a todos sus ciudadanos y ciudadanas. **Si se considera que una***

⁵⁶ Tesis 1ª.CXXI/2018 (10ª), Primera Sala, Décima Época, Constitucional, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2018, no. Reg. 2017989.

norma es discriminatoria, la interpretación conforme no repara dicha discriminación porque lo que buscan las personas discriminadas es la cesación de la constante afectación y su inclusión expresa en el régimen jurídico en cuestión; en otras palabras, no sólo acceder a esa institución, sino suprimir el estado de discriminación generada por el mensaje transmitido por la norma. Así pues, el reconocimiento público del matrimonio entre personas del mismo sexo, así como la inconstitucionalidad en la enunciación en caso de no preverlo expresamente, sitúa a la dignidad del ser humano más allá de los meros efectos restitutivos y articula un entendimiento de dignidad que es fundamentalmente transformativo y sustantivo.⁵⁷

Luego entonces, la permanencia de las normas tildadas de inconstitucionales, al ser discriminatorias y no admitir una interpretación conforme ya que propician y/o contribuyen a edificar un significado de exclusión o degradación, es decir, la norma en un primer momento pudiera parecer neutra, sin embargo, genera una afectación directa e inmediata por su simple existencia⁵⁸.

Por los motivos vertidos en el cuerpo de este concepto de invalidez, se aprecia que el legislador de Sonora pierde de vista la noción de igualdad, la cual se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano, siendo inseparable de ello la dignidad esencial de las personas y frente a esta resulta incompatible toda situación que por, considerar superior a un determinado grupo conduzca a tratarlo con privilegio⁵⁹.

Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos, independientemente de cuáles de esos derechos estén reconocidos por cada Estado en normas de carácter interno o internacional, deben cumplir con esas obligaciones sin

⁵⁷ Tesis 1ª./J.47/2015 (10ª), Primera Sala, Décima Época, Constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, p. 394.

⁵⁸ Amparo en Revisión 704/2014, resuelto en sesión de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el dieciocho de marzo de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Secretaria Karla I. Quintana Osuna, párr. 75.

⁵⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 4/84, Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización, 19 de enero de 1984, párrafo 55.

discriminación alguna, lo cual se encuentra intrínsecamente relacionado con el derecho a una protección igualitaria ante la ley.⁶⁰

Por lo cual se solicita la invalidez de los artículos 85, inciso w), de la Ley Número 47, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Navojoa; 94, inciso j) de la Ley número 30, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Etchojoa; 26, inciso j) de la Ley número 32, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Granados; 20, inciso e) de la Ley número 71, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Tubutama; 51, inciso j), de la Ley número 72, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de la H. Ures; 145, inciso j) de la Ley número 34, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Hermosillo; 30, inciso j) de la Ley número 43, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento del Municipio de Moctezuma, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2019; 105, inciso j) de la Ley número 33, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Guaymas; 77, inciso j) de la Ley número 41, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Magdalena; 122, inciso j) de la Ley número 37, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Huatabampo; 49, inciso j) de la Ley número 44, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Naco; 48, fracción IV de la Ley número 09, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Arizpe; 10 de la Ley Número 58, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Felipe de Jesús; y 18, en las porciones normativas “*damas \$16.14*” y “*caballeros \$26.90*” de la Ley número 09, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del H. Ayuntamiento de Arizpe, todas del Estado de Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2019, publicados el pasado veinticuatro de diciembre de dos mil dieciocho en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, al erigirse como normas notoriamente discriminatorios en razón del aspecto físico, condición de salud, lugar de origen y género violatorios del derecho a la igualdad y al principio de no discriminación reconocidos en la Constitución Federal y en tratados internacionales.

⁶⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03, Condición jurídica y derechos de los migrantes, 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, párrafo 100.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados de diversas leyes de ingresos de los Municipios del Estado de Sonora, todas ellas publicadas en el Periódico Oficial de esa entidad en fecha 24 de diciembre de 2018.

En tal virtud, se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales las disposiciones normativas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, 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, que disponen:

*“**ARTICULO 41.** Las sentencias deberán contener:*

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; (...).”

*“**ARTICULO 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

En caso de que ese Tribunal Pleno determine declarar la invalidez de las normas impugnadas, se solicita a sus Señorías que extiendan los efectos de dicha declaración a todos los ordenamientos legales –incluyendo particularmente de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sonora–, reglamentos, normas administrativas generales, así como los bandos municipales que se encuentren afectados de los mismos motivos de inconstitucionalidad aducidos.

Asimismo, se solicita la invalidez por extensión de aquellas disposiciones del Estado de Sonora que regulen multas imponibles a las personas operadoras de transporte público por permitir el acceso a las personas en estado de ebriedad, por falta de aseo o condición de salud, aquellas que fijen una multa por el simple hecho de pernoctar en espacios públicos; y aquellas que establezcan una cuota diferenciales para acceder a parques locales, en razón a que trate de personas foráneas o locales, y cuando se fijen diferentes montos a hombres y mujeres; a fin de que todas las personas puedan gozar en plenitud de los derechos reconocidos en la Norma Fundamental y en los tratados internacionales, tal como lo ha establecido el Pleno de ese Alto Tribunal, en la tesis jurisprudencial P./J.32/2006⁶¹.

Finalmente, en caso de estimar inconstitucionales las normas impugnadas por este Organismo Nacional, tomando en consideración que constituyen normas de ingresos de vigencia anual, se solicita a ese Alto Tribunal que en los efectos de la sentencia relativa se precisen efectos vinculatorios hacia el futuro al órgano legislativo del Estado de Sonora para que se abstenga de legislar en el mismo sentido, lo cual ha sido resuelto recientemente en ese sentido en diversas acciones de inconstitucionalidad en las cuales se impugnaron leyes de ingresos de vigencia determinada por ejercicios fiscales.

XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1) denominada “Transformar nuestro

⁶¹ Tesis: P./J.32/2006, Pleno, Novena Época, Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, p. 1169, de rubro “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA**”.

mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra de los derechos humanos del acceso a la justicia para todas las personas y de los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica.

Esta acción se identifica con los objetivos “16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, y las metas 16.3 “Promover el estado de derecho den los planos nacionales e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”⁶²; 16.10, consistente en “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”,⁶³ y, 16.b “Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible”.⁶⁴ Es así como los derechos de acceso a la información; seguridad jurídica; libertad de expresión; manifestación y reunión y, discriminación, así como sus principios rectores son importantes, pues al reconocerse éste, se permite acceder a otros derechos, lo que posibilitará tener una mejor calidad de vida.,

Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sin o también alcanzar los

⁶² Página 39/40 de la A/RES/70/1. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015

⁶³ Página 39/40 de la A/RES/70/1. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.

⁶⁴ Página 39/40 de la A/RES/70/1. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015.

objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para una mayor seguridad jurídica de las personas.

XIII. Suplencia.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera que ha quedado plenamente demostrado a lo largo de los argumentos vertidos en esta demanda la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, no obstante lo anterior, este Organismo Constitucional Autónomo protector de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, en uso del ejercicio de la facultad para promover las acciones de inconstitucionalidad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, 105, fracción II, inciso g) y 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República, se solicita a este Alto Tribunal lo siguiente:

Al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y en consecuencia supla los conceptos de invalidez planteados en la demanda. Lo anterior, en virtud de que en tratándose de acciones de inconstitucionalidad, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con lo estipulado en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República, deberá en suplencia de la queja deficiente analizar todas aquellas cuestiones que pudieran motivar la declaración de inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior impugnada en la presente demanda, se hayan o no planteado.

A N E X O S

1. Copia simple. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Maestro Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente 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.⁶⁵ En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,⁶⁶ se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Estado de Sonora de fecha 24 de diciembre de 2018, que contiene los Decretos por los que se expidieron las diversas leyes de ingresos de los municipios del estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2019, que fueron indicadas en el apartado III del presente ocurso (Anexo dos).

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

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros y Ministras 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 Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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

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

⁶⁵ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: **“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).”**

⁶⁶ “Artículo 11. (...) En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)”

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

Ciudad de México, a 23 de enero de 2019.

**MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS