

**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, Delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia simple 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, Delegación 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 licenciados César Balcázar Bonilla, Román Gutiérrez Olivares, Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa y Kenia Pérez González; 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 San Luis Potosí.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de San Luis Potosí.

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

Cobro por registro extemporáneo:

- Artículo 26, fracción XIII.

Multas fijas:

- Artículo 48, fracciones I, II, V y VI.

Ambos de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, del Estado de San Luis Potosí, para el Ejercicio Fiscal del año 2019, publicada en el Periódico Oficial "El Plan de San Luis", mediante Decreto 0075 de fecha 05 de enero de 2019.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- Artículos 1º, 4º párrafo octavo, 14, 16 y 22 de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos.

- Artículo Segundo Transitorio, del Decreto por el que se adiciona el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2014.
- Artículos 1, 18 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículo 2, 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Artículo 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- Artículo 29 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la identidad
- Derecho a la gratuidad del registro de nacimiento
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- 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 disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito, publicadas el 05 de enero de 2018 en el Periódico Oficial “El Plan de San Luis”.

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 concreto, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicada en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí el 05 de enero de 2019, por lo que el plazo para presentar la acción corre del domingo 06 de enero de 2019 al lunes 4 de febrero de esa anualidad. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la actual demanda, así como el subsecuente día martes 5 de febrero de 2018, de conformidad con lo dispuesto en los artículos artículos 74 de la Ley Federal del Trabajo, fracción II; y 19 de la Ley de Amparo, así como los incisos c) y e) del Acuerdo Primero del Acuerdo número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la 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 05 de enero de 2019 se publicó en el Periódico Oficial “El Plan de San Luis” el Decreto 0075 por el cual se expidió la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, San Luis Potosí para el Ejercicio Fiscal del Año 2019.

A juicio de esta Comisión Nacional, dicho ordenamiento contiene disposiciones que transgreden los derechos fundamentales de seguridad jurídica, identidad, gratuidad del registro de nacimiento y prohibición de multas excesivas, así como los principios de legalidad y pro persona.

Al respecto, en la presente impugnación se plantearán dos conceptos de invalidez. En el primero se argumentará la incompatibilidad constitucional del artículo 26, fracción XIII de la ley de mérito, toda vez que dicho numeral establece un cobro por el registro extemporáneo de nacimiento, lo que, en términos de la jurisprudencia de ese Alto tribunal, vulnera el derecho a la identidad y gratuidad del registro de nacimiento.

En el segundo concepto de invalidez se esgrime una vulneración al derecho fundamental de seguridad jurídica y al principio de proporcionalidad en el marco del derecho administrativo sancionador toda vez que las fracciones I, II, V y VI, correspondientes al artículo 48 de la ley en cita, establecen multas fijas como sanciones a diversas infracciones en materia de policía y tránsito, rastro municipal, actividades comerciales y ecología.

Como ese Tribunal Constitucional ha señalado, las normas jurídicas que prevén multas fijas para todo el universo variable de situaciones fácticas, se traducen en una pena desproporcionada, absoluta e inflexible, porque no atienden a la gravedad de la falta cometida y el daño causado, por lo tanto no permite un margen de apreciación para que la autoridad pueda individualizarla y, en consecuencia se vulnera el derecho 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.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 26, fracción XIII, de la Ley de Ingresos Del Municipio de Mexquitic de Carmona, San Luis Potosí, para el Ejercicio Fiscal del año 2019, prevé el cobro por el registro extemporáneo de nacimiento, lo cual se traduce en una transgresión de los derechos humanos a la identidad y a la gratuidad del registro reconocidos en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El derecho a la identidad implica, tautológicamente, que toda persona desde el momento de su nacimiento debe tener identidad, entendida ésta, como un conjunto de rasgos propios de un individuo que lo caracterizan y diferencian frente a los demás, y que le dan consciencia de sí mismo. En ese sentido, de forma interdependiente, en este derecho convergen otros derechos fundamentales como el nombre, la nacionalidad, la filiación o la personalidad jurídica.

En el orden constitucional mexicano el derecho a la identidad se encuentra reconocido en el párrafo octavo del artículo 4° de nuestra Constitución Federal,¹ de cuyo texto pueden desprenderse cuatro postulados fundamentales para las autoridades del Estado en relación con la protección de derechos humanos, a saber:

- A. Toda persona tiene derecho a la identidad.
- B. Toda persona tiene derecho a ser registrada de manera inmediata a su nacimiento.
- C. El Estado debe garantizar el cumplimiento de estos derechos.

¹ Artículo 4°.

...)

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

(...)

D. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

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

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

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

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

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

- **La universalidad:** entendida como el aseguramiento a toda persona del acceso al registro de su nacimiento en el territorio nacional, independientemente de su origen étnico, sexo, condición económica, origen geográfico, o cualquier otra circunstancia.

- **La gratuidad:** que se refiere a la eliminación del cobro de cualquier tarifa oficial o extra oficial por servicios de registro de nacimiento o emisión del acta respectiva, sin importar si el registro se da de manera oportuna o tardía
- **La oportunidad:** se refiere a la aspiración de que el registro se realice inmediatamente después del nacimiento.

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

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

Ahora bien, la problemática descrita, puede afectar en mayor medida a las niñas y niños que pertenecen a la población más marginada: niños y niñas indígenas; migrantes o hijas e hijos de migrantes; que viven en áreas rurales, zonas remotas o fronteras, entre otros.

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

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

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

Adicionalmente, la obligación de garantizar implica, según la Corte Interamericana de Derechos humanos, el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

La Corte afirma, que “[l]a obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”²

² Véase Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo), Sentencia del 29 de julio de 1988, serie C.

Conviene reflexionar sobre la jurisprudencia derivada del sistema universal sobre el tema del registro de nacimiento como parte del derecho de identidad. En tal virtud, resalta el dictamen del Comité de Derechos Humanos, emitido al tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el caso Mónaco vs Argentina, relativo a adopción irregular, se concluyó que la demora en establecer legalmente el verdadero nombre de la peticionaria y en emitir documentos de identidad constituyó una violación del párrafo 2 del artículo 24 del Pacto, que tiene por objeto fomentar el reconocimiento de la personalidad legal de las niñas y niños.

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

Por ese motivo, el Poder Reformador de la Constitución, dispuso en el artículo Segundo Transitorio³ del Decreto que reforma el artículo 4° constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de junio de 2014, que a partir de la entrada en vigor de dicho decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, disponían de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derechos por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta respectiva.

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

³ SEGUNDO. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

Si bien los tratados internacionales en la materia no reconocen la característica de gratuidad como parte del derecho a la identidad, en tanto se limitan a exigir a los Estados que garanticen a sus ciudadanos el derecho a la identidad y al registro del nacimiento de toda persona, lo cierto es que nuestro texto constitucional sí reconoce la gratuidad en el registro de nacimiento como una garantía que el Estado otorga para hacer efectivo dicho derecho.⁴

Contrario a lo anterior, la disposición contenida en la fracción XIII del artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del año 2019, establece un cobro por el registro extemporáneo de nacimiento, por la cantidad de \$110.00. Cabe precisar que conforme al artículo 145⁵ de la Ley del Registro Civil de esa entidad federativa dispone que será considerado registro extemporáneo de nacimiento el realizado después del término de ciento ochenta días.

Así, el legislador del Estado de San Luis Potosí perdió de vista la finalidad de la ya referida reforma constitucional de 17 de junio de 2014, al artículo 4º, ya que al establecer un cobro por registro extemporáneo para quienes tienen la obligación de llevar a los nacidos al registro, desnaturaliza los fines constitucionales, todo ello en perjuicio del interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

Dicho de otro modo, la norma impugnada, al establecer una tarifa de cobro por el registro extemporáneo de nacimiento, introduce un pago por el ejercicio del derecho a la identidad, cuya consecuencia es desincentivar a las personas a que deben acudir a realizar el registro referido.

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

⁵ **ARTÍCULO 145. Será considerado registro extemporáneo de nacimiento el realizado después del término de ciento ochenta días** que establece el artículo 63 de la presente Ley. Sólo para el caso de que no existan duplicados, o cuando no hayan existido registros, se podrá recibir prueba del acto, y previo el trámite administrativo o judicial, según corresponda, se hará la inscripción respectiva

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

Así, la tarifa establecida por una cantidad de \$110.00 por el registro extemporáneo de nacimiento carece de justificación constitucional y se traduce en un obstáculo que impide la realización efectiva de la obligación de garantía que la Constitución y los Tratados Internacionales imponen en al Estado en materia de identidad.

Ahora bien, resulta importante destacar que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado sobre las tarifas por registro extemporáneo de nacimiento establecidas por el legislador.

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

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

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

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

36. En este sentido, se trata de un derecho de carácter universal, en la medida que el texto constitucional no establece ningún límite ni restricción para su titularidad, ni para su goce o ejercicio. Asimismo, se tiene que la inscripción del nacimiento es indivisible del reconocimiento del derecho a la identidad, toda vez que el sujeto cobra existencia legal para el Estado por virtud de este acto jurídico, es decir, a partir de su inscripción en el registro civil se le reconoce una identidad con base en la cual puede ejercer, por interdependencia, otros derechos humanos, como son los inherentes a la nacionalidad y a la ciudadanía.”⁶

Como se desprende de los párrafos transcritos, resultan inconstitucionales todos aquellos cobros que atenten contra la gratuidad del registro de nacimiento, como son, fijar una vigencia o fecha de expiración para su validez oficial, o requerir que la misma tenga un límite de antigüedad para poder realizar trámites, ya que lo anterior obligaría a las personas a expedir a su costa otra copia certificada, anulando la intencionalidad que subyace a la reforma constitucional.

De tal suerte, que con las normas impugnadas que se ponen a control de esa Suprema Corte, también se soslaya la obligación estatal de garantizar el derecho a la identidad, porque el Estado no da cumplimiento al texto constitucional y desconoce el derecho a la gratuidad imponiendo barreras legales para consecución de ese derecho de las personas, como es el cobro decretado en las normas legales que se combate.

⁶ Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 4/2018 del 3 de diciembre de 2018, párr. 35 y 36.

Por las razones expuestas es que se solicita la invalidez de la norma impugnada, pues resulta incompatible con el marco constitucional y convencional de protección de derechos humanos.

SEGUNDO. El artículo 48, fracciones I, II, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, San Luis Potosí, para el Ejercicio Fiscal del año 2019, establece multas fijas como sanción a diversas infracciones, lo que se traduce en una pena desproporcionada, absoluta e inflexible, que no atiende a la gravedad de la falta cometida y el daño causado, 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.

Como punto de partida, 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, debe precisarse 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. Luego entonces, resulta lógico afirmar que 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.⁷

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.⁸

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.

En oposición a lo anterior, el legislador local del Estado de San Luis Potosí, al expedir la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, S.L.P., para

⁷ 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.**

⁸ 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.

el Ejercicio Fiscal del año 2019, dispuso en su artículo 48, diversos supuestos de infracción relacionados con policía y tránsito; rastro; ecología; y actividades comerciales e industriales.

No obstante, se establecen multas fijas como sanción a las diversas infracciones, por lo que resultan una pena desproporcionada, absoluta e inflexible, que no atiende a la gravedad de la falta cometida y el daño causado, por lo que no permite un margen de apreciación para que la autoridad pueda individualizarla y, por lo tanto, este Organismo Nacional estima vulnerados el derecho a la seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad, así como la prohibición de multas excesivas, en los términos que a continuación se precisan:

I. MULTAS DE POLICÍA Y TRÁNSITO.

	UMA
a) Si excede la velocidad más de 40 Km por hora en zona urbana de la cabecera municipal	4.32
b) Si no respeta los topes, señalamientos o indicaciones del agente de tránsito en zona escolar	2.50
c) Ruido en escape	5.25
d) Manejar en sentido contrario en cualquier vialidad	10.50
e) Manejar en estado de ebriedad	14.50
f) Cometer cualquier infracción con aliento alcohólico	4.32
g) No obedecer las indicaciones del agente de tránsito	5.25
h) No obedecer las indicaciones de no dar vuelta en u	2.00
i) No obedecer señalamiento restrictivo	2.10
j) Falta de engomado en lugar visible	4.32
k) Falta de placas	6.48
l) Falta de tarjeta de circulación	2.16
m) Falta de licencia	6.48
n) Circular con exceso de ruido ambiental, emitido mediante bocinas internas o externas del vehículo	3.15
ñ) Estacionarse en lugar prohibido	3.15
o) Estacionarse en doble fila	3.15
p) Si excede el tiempo permitido en estacionamiento regulado.	3.15
q) Chocar y causar daños de manera dolosa o culposa	16.20
r) Chocar y causar lesiones de manera culposa	16.20
1. De manera dolosa	16.20

s) Chocar y ocasionar una muerte de manera culposa	32.40
1. De manera dolosa	45.00
t) Negar licencia o tarjeta de circulación, c/u	3.25
u) Abandono de vehículo por accidente	6.48
v) Placas en el interior del vehículo	6.48
w) Placas sobrepuestas	25.00
x) Estacionarse en retorno	2.16
y) Si el conductor es menor de edad y sin permiso, conduciendo vehículo automotor	10.80
z) Si el conductor es menor de 16 años y conduce motoneta, motocicleta o cuatrimoto	10.80
aa) Insulto, amenaza o ultraje a las autoridades de tránsito	6.48
ab) Bajar o subir pasaje en lugar prohibido	3.15
ac) Obstruir parada de servicio de transporte público	3.15
ad) Falta de casco protector en motonetas, motocicletas o cuatrimotos el conductor o el pasajero	3.15
ae) Circular más de 2 personas en motonetas, motocicletas o cuatrimotos	3.15
af) Circular con uno o ambos faros delanteros apagados en vehículo automotor	3.25
ag) Circular con una o ambas luces traseras apagadas en vehículo automotor	3.15
ah) Circular con las luces delanteras apagadas en motonetas, motocicletas o cuatrimotos	2.25
ai) Circular con las luces traseras apagadas en motonetas, motocicletas o cuatrimotos	2.25
aj) Remolcar vehículos con cadena o cuerdas u otro medio sin permiso de la autoridad	2.25
ak) Transportar personas en la parte exterior de la carrocería en vehículos cuyo uso no lo permita	6.48
al) Placas pintadas, rotuladas, dobladas, ilegibles, remachadas, soldadas o lugar distinto al destinado	2.16
am) Traer carga en exceso de las dimensiones del vehículo o que esté descubierta e insegura	4.20
an) Intento de fuga	8.00
añ) Falta de precaución en vía de preferencia	3.25
ao) Circular con carga sin permiso correspondiente	6.48
ap) Circular con puertas abiertas	2.16
aq) Uso de carril contrario para rebasar o rebasar por la extrema derecha	3.25
ar) Vehículo abandonado en vía pública, remolque por la grúa de tránsito	4.32
as) Circular con mayor número de personas de las que señala la tarjeta de circulación	2.16
at) Circular con pasaje en el estribo	2.16
au) No ceder el paso al peatón	2.16
av) Consumir cualquier tipo de bebidas alcohólicas dentro de un vehículo automotor, aun encontrándose estacionado en la vía pública	2.16

aw) Provocar lesiones al oficial de tránsito de manera dolosa	7.50
ax) Provocar lesiones al oficial de tránsito de manera dolosa con el vehículo automotor	31.50
ay) Remolque con la grúa de tránsito municipal cuando la infracción lo amerite	5.00
az) Multa por violación a la leyes, reglamentos, y Bando de Policía y Gobierno	5.00

II. MULTAS POR INFRACCIONES DE RASTRO MUNICIPAL.

	UMA
a) Por matanza de cualquier tipo de ganado, excepto aves de corral, no autorizada fuera del rastro municipal	4.20
b) Por matanza no autorizada de aves de corral, fuera del rastro municipal	4.20
c) Por venta de carnes sin resellos o documentos que no amparen su procedencia (en comercio)	22.00
d) Venta de carne no autorizada para el consumo humano	22.00
e) Venta de carnes sin resello o infectada con alguna enfermedad	54.00
f) Realizar la comercialización de cortes dentro de las instalaciones del rastro municipal sin autorización de la autoridad	50.00
g) Por venta de carne de una especie que no corresponda a la que se oferta	54.00
h) Por detectarse carne en vehículo de reparto en condiciones de insalubridad	54.00
i) Por falta de pago y declaración falsa de cantidad de introducción de productos cárnicos	80.00
j) Manifestar datos o información falsa al introducir o resellar carne fresca o refrigerada	52.50
k) Causar desorden dentro de las instalaciones del rastro	100.00

V. MULTAS POR INFRACCIONES AL REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES COMERCIALES, INDUSTRIALES Y PRESTACION

	UMA
a) Los comerciantes semifijos que al término de su jornada laboral no retiren de la vía pública sus utensilios de trabajo y sus estructuras, conforme lo ordena el artículo 68 fracción XIV de la legislación municipal de la materia se harán acreedores a una sanción equivalente a	5.00
b) Por no contar con la licencia de funcionamiento o no realizar el refrendo anual correspondiente se cobrara una multa, independientemente de las previstas en el reglamento de actividades comerciales equivalente a	10.00
c) Se cobrarán multas por violaciones al Reglamento para Regular las Actividades Comerciales del Municipio de Mexquitic de Carmona S.L.P. de acuerdo lo establecido en el propio reglamento.	

VI. MULTAS DE ECOLOGÍA.

CONCEPTO	UMA
a) No contar con el equipo necesario para mitigar emisiones contaminantes requerido por las autoridades	8.00
b) Disposición ilícita de áreas verdes y/o destrucción de la vegetación, por metro cuadrado	20.00
c) No contar con el Registro Ambiental Municipal para la compra-venta de animales	20.00
d) Realizar combustiones al aire libre sin autorización de las autoridades	15.00
e) Por transportar material peligroso en vehículos descubiertos y/o sin las medidas ecológicas según la normatividad vigente	15.00
f) Por descargas de residuos líquidos, sólidos y/o semisólidos en sitios no autorizados	30.00
g) Por descargar, depositar o infiltrar residuos industriales contaminantes no peligrosos en el suelo dentro del territorio nacional, sin el cumplimiento de la normatividad ecológica vigente	15.00
h) Por generar, almacenar, recolectar, aprovechar o disponer de residuos no peligrosos, sin ajustarse a la normatividad ecológica	15.00
i) Por transportar y depositar residuos sin el permiso de las autoridades	30.00
j) Por producir emisiones de ruido, olores, gases, vibraciones, energía térmica y lumínica que afecten a la salud, al ambiente o que provoquen molestias a la población	35.00
k) Por operar centros de acopio sin el registro ambiental municipal.	30.00
l) Explotación de bancos de materiales sin el permiso de la autoridad municipal	35.00
m) Por conducir vehículos con tracción animal y mecánica sin lona, sin ajuste	6.50
n) Explotación de bancos de materiales sin contar con el refrendo correspondiente, o teniéndolo no se cumplieran las especificaciones realizadas en el permiso, por evento	35.00
ñ) Por tener basura, residuos sólidos no peligrosos en predios bardeados o no, cercados o no. Por tonelada o fracción	20.00
o) Tala de árbol o arbusto, sin el permiso correspondiente, o teniéndolo no se cumplieran las especificaciones realizadas en el permiso, por unidad	30.00
p) Por realizar descargas de sustancias no peligrosas, al drenaje, mantos freáticos, cauces de ríos, etcétera, por evento	30.00
q) Por derramar o depositar sustancias peligrosas o explosivas, en sitios no autorizados por la autoridad, por evento	60.00
r) Por producir emisiones de olores, gases, vibraciones, energía térmica y lumínica sin el permiso, por hora o fracción	35.00

s) Por no despintar y/o retirar los anuncios publicitarios de eventos y/o espectáculos artísticos, dentro de las 72 horas siguientes a la celebración del evento, se cobrará el doble del depósito que realizó el particular o promotor, para garantizar que los anuncios autorizados sean retirados, despintados y/o suspendidos	
t) Por la falta de verificación vehicular, tratándose de atraso de semestres completos, se cobrará por cada uno, atendiendo el costo que tuvieron durante el año de vigencia de la respectiva Ley de Ingresos, elevado al doble. Se deberá cubrir la multa correspondiente y no se entregará certificado, ni calcomanía del semestre o semestre en que no haya realizado la verificación. Por realizar la verificación vehicular fuera del mes al que le correspondía realizarla, pero sin exceder del próximo mes al que corresponda realizar la siguiente verificación, se deberá cubrir el monto de la verificación y la multa, y ésta se cobrará de acuerdo a lo siguiente:	
1. Con atraso de 1 a 30 días naturales	6.00
2. Con atraso de 31 a 60 días naturales	7.00
3. Con atraso de 61 a 90 días naturales	8.50
4. Con atraso de 91 a 151 días naturales	10.50
u) Por realizar obras o actividades sin contar ni/o presentar el informe preventivo de impacto ambiental	10.00
v) Por realizar obras o actividades, sin contar ni/o presentar la resolución del informe preventivo de impacto ambiental	10.00
w) Por realizar obras o actividades, sin contar ni/o presentar la manifestación de impacto ambiental	10.00
x) Por realizar obras o actividades, sin contar ni/o presentar el otorgamiento de la autorización de la manifestación del impacto ambiental	10.00
y) Por la modificación de proyectos autorizados en materia de impacto ambiental, sin la autorización correspondiente, por evento	10.00
z) Por producir emisiones de ruido dentro de los parámetros autorizados sin el permiso correspondiente o teniéndolo no se ajusten o respeten las condiciones establecidas:	5.00
1. Actividades continuas durante un periodo menor de tres meses, que se realicen en lugar abierto o aire libre, por evento	6.00
2. Actividades continuas durante un periodo mayor de tres meses, que se realicen en lugar abierto o aire libre, por mes o fracción	8.00
3. Actividades continuas durante un periodo menor de tres meses, que se realicen en lugar cerrado, por período	5.00
4. Actividades continuas durante un periodo mayor de tres meses, que se realicen en lugar cerrado, por mes o fracción	6.00

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.

Ahora 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, sin embargo, no menos cierto 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 San Luis Potosí 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.

Por su parte, en relación con el principio de 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 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) 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 esté 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 las fracciones I, II, V y VI del artículo 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, S.L.P. para el ejercicio fiscal del año 2019, 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 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 el monto mínimo o máximo de la sanción pecuniaria al establecer multas fijas, 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 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.

Luego entonces, es claro que al establecer el legislador del Estado de San Luis Potosí 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.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustenta la inconstitucionalidad de los artículos 26, fracción XIII y 48, fracciones I, II, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, San Luis Potosí, para el Ejercicio Fiscal del año 2019, publicados en el Periódico Oficial “El Plan de San Luis” el 05 de enero de 2019.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional la norma impugnada, 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.”

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 San Luis Potosí para que se abstenga de legislar en el mismo sentido.

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 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 a la igualdad, no discriminación, reconocimiento de la personalidad jurídica, la familia y el libre desarrollo de las personas con discapacidad.

Esta acción se identifica con el objetivo “16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, y las metas 16.3 y 16. 9, las cuales respectivamente ordenan “Promover el estado de derecho den los planos nacionales e internacional y

garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos” y “De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos.”

Es así como los derechos a la identidad y a la seguridad jurídica resultan importantes, pues al reconocerse estos, se permite acceder a otros derechos, lo que posibilitara tener una mejor calidad de vida. Es decir, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, mediante el registro de nacimiento, consolida la dignidad de las personas. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” en la que nuestro país está comprometido para mayor dignidad de las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas tengan acceso efectivo al registro de nacimiento, como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la inscripción en el registro civil del nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de manera gratuita, sin la exigencia de mayores requerimientos u obstáculos para el acceso efectivo a este derecho.

Por lo anteriormente expuesto, los artículos impugnados se constituyen en una grave restricción para el ejercicio pleno del derecho humano a la identidad, y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por la incentivación coactiva sobre el pleno ejercicio de los derechos humanos.

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).

2. Copia simple. Del Periódico Oficial “El Plan de San Luis”, del 05 de enero de 2019 que contiene el Decreto 0075 por los que se expide la Ley de Ingresos Del

Municipio de Mexquitic de Carmona, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del año 2019, en la disposición que se impugna (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 de actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

Ciudad de México, a 06 de febrero de 2019.

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

JCGH