

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

**Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones de distintas leyes de ingresos de diversos municipios del estado de Coahuila de Zaragoza, para el ejercicio fiscal 2020, publicadas el día 27 de diciembre de 2019 en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa.

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

Designo como delegadas y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Claudia Fernández Jiménez, Rosaura Luna Ortiz, Rubén Francisco Pérez Sánchez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 2070028, 3547479, 1508301 y 2196579, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Yocelin Sánchez Rivera, Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona y a Francisco Alan Díaz Cortes.

Índice.	
I. Nombre y firma de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas. ....	3
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron. ....	3
a) Artículos relacionados con el principio de gratuidad en el acceso a la información:.....	3
b) Artículos que establecen infracciones por conductas indeterminadas o imprecisas:.....	5
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados: .....	7
V. Derechos fundamentales que se estiman violados. ....	7
VI. Competencia. ....	7
VII. Oportunidad en la promoción.....	8
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad. ....	8
IX. Introducción.....	9
X. Conceptos de invalidez.....	10
PRIMERO.....	10
A. Marco jurídico del derecho de acceso a la información.....	11
B. Cobros injustificados por la reproducción de la información solicitada.....	16
C. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria.....	18
SEGUNDO .....	21
A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.....	22
B. Principio de taxatividad en el derecho administrativo sancionador.....	24
C. Derecho a la libertad de expresión. ....	26
D. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	27
XI. Cuestiones relativas a los efectos. ....	33
Anexos.....	33

A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

**I. Nombre y firma de la promovente.**

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.**

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.

B. Gobernador del Estado de Coahuila de Zaragoza.

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

**a) Artículos relacionados con el principio de gratuidad en el acceso a la información:**

- Artículo 27, fracción II, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Piedras Negras.
- Artículo 33, fracción IX, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del Municipio de Ramos de Arizpe.
- Artículos 13, fracción I, sección "transparencia", en las porciones normativas" copia tamaño carta u oficio 7.26, "copia a color 29.03", y 32, fracción VI, incisos a), b), c), d) y e) de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2020 del Municipio de Saltillo.
- Artículos 42, fracción IV, numerales 1, 3 y 4, 51, numeral 14, números 1 y 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Torreón.
- Artículo 27, fracción VIII, numeral 3, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Guerrero.
- Artículo 39, fracción XI, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Monclova.
- Artículo 35, fracción VI, numeral 3, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Morelos.

- Artículo 28, fracción III, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Múzquiz.
- Artículo 37, fracción X, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Nava.
- Artículo 30, fracción II, numeral 14, inciso c) de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Parras.
- Artículo 33, fracción V, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Viesca.
- Artículo 25, fracción IV, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Villa Unión.
- Artículo 25, fracción VI, numeral 2 la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Zaragoza.
- Artículo 16, fracción II, numeral 3, la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Abasolo.
- Artículo 27, fracción IV, numeral 3, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Arteaga.
- Artículo 22, fracción IV, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Candela.
- Artículo 20, fracción IV, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Escobedo.
- Artículo 33, fracción IX, numeral 3 la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Francisco I. Madero.
- Artículo 22, fracción VI, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Frontera.
- Artículo 18, fracción V, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Hidalgo.
- Artículo 34, fracción VIII, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Jiménez.
- Artículo 20, fracción V, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio Juárez.
- Artículo 21, fracción IV, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Lamadrid.
- Artículo 35, fracción V, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Matamoros.
- Artículo 29, fracción IV, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio Nadadores.

- Artículo 19, fracción VI, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio Ocampo.
- Artículo 32, fracción VI, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Progreso.
- Artículo 41, fracción IV, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Sabinas.
- Artículo 25, fracción III, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio Sacramento.
- Artículo 28, fracción IV, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de San Buenaventura.
- Artículo 35, fracción II, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de San Juan de Sabinas.
- Artículo 37, fracción VI, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de San Pedro.
- Artículo 21, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Sierra Mojada.
- Artículo 267, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Acuña.
- Artículo 28, fracción IV, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Allende.
- Artículo 33, fracción VI, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Castaños.
- Artículo 33, fracción VI de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Cuatro Ciénegas de Carranza.
- Artículo 24, fracción VI, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de General Cepeda.

**b) Artículos que establecen infracciones por conductas indeterminadas o imprecisas:**

- Artículo 61, numeral 188 e la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Torreón.
- Artículo 42, fracciones I, numerales 1, 3, 4, II, numeral 8, III, numerales 1, 2, y 3, VI, numerales 3 y 4 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Guerrero.
- Artículo 52, fracción XXVII, numerales 41, 42, 43 y 45 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Nava.



- Artículo 46, Fracción XII, numeral 27 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Parras.
- Artículo 46, numerales 3, 6, de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Viesca.
- Artículo 41, fracciones XXIV, numerales 1, 3 y 4, XXVI, numeral 1, y XXIX, numeral 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Villa Unión.
- Artículo 39, fracción I, numerales 20 y 21 la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Arteaga.
- Artículo 35, fracciones I, numerales 1 y 3, II, numeral 3, y III, numeral 1, la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Candela.
- Artículos 36, fracciones I, II, III y IV, 38, fracciones I, II y IV y 41, fracción IV de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Escobedo.
- Artículo 34, fracción V, numerales 25, 33 y 34 la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Frontera.
- Artículo 26, fracciones I, numerales 1, 3, y 4, III, numerales 1 y 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Hidalgo.
- Artículo 50, fracciones I, numerales 1, 3 y 4, III, numerales 1, 2 y 3 y VI, numerales 3 y 4 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio Jiménez.
- Artículo 32, fracciones XVII y XIX de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio Juárez.
- Artículo 31, fracciones I, numeral 1, II, numeral 7, III, numerales 1, 2 y 3 y VI, numerales 3 y 4 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio Lamadrid.
- Artículo 44, fracciones I, numerales 1 y 3, II, numeral 8, y III, numerales 1, 2 y 3 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Nadadores.
- Artículo 37, fracciones I, numerales 1 y 3, II, numeral 8, III, numerales 1, 2 y 3, y VI, numerales 3 y 4 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio Sacramento.
- Artículo 42, fracciones XV, numerales 1, 3 y 4, CVI, numeral 8, XVII, numerales 1, 2, 3 y 4 y XX, numerales 3 y 4 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio San Buenaventura.
- Artículo 28, numerales 24, 25, 27, 37 y 38 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Sierra Mojada.

- Artículo 50, fracción I, numerales 1 y 4 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Acuña.
- Artículo 47, fracciones I, numeral 1, 4, 5 y 7, II, numeral 6, III, numerales 1, 2, 3 y VI, numerales 3 y 4 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de Cuatro Ciénegas de Carranza.
- 40, fracción VIII, numerales 7 y 16 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2020 del municipio de General Cepeda.

Dichos ordenamientos legislativos fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza el día 27 de diciembre de 2019.

#### **IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:**

- 1º, 6º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 15 y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

#### **V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de acceso a la información.
- Derecho a la libertad de expresión.
- Principio de legalidad.
- Principio de proporcionalidad en las contribuciones.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información.
- Principio de taxatividad.

#### **VI. Competencia.**

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

## VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza el 27 de diciembre de 2019, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del sábado 28 de diciembre de ese mismo año al domingo 26 de enero de 2020. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer día hábil siguiente, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

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

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución

---

<sup>1</sup> *“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; (...).”*



Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI<sup>2</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## **IX. Introducción.**

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

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

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

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de

---

<sup>2</sup> *“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

*(...)*

*XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y*

*(...).”*

contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

#### **X. Conceptos de invalidez.**

**PRIMERO. Las disposiciones normativas impugnadas que se indican en el inciso a) del apartado III del presente curso, contenidas en diversas leyes de ingresos municipales del estado de Coahuila de Zaragoza, para el Ejercicio Fiscal 2020, prevén cobros injustificados por la reproducción de información pública en la expedición de copia a color.**

**Por lo tanto, vulneran el derecho de acceso a la información, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información y proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en los artículos 6º, apartado A, fracción III, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos municipales del estado de Coahuila de Zaragoza para el Ejercicio Fiscal 2020, transgreden los derechos humanos de acceso a la información, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información, de legalidad y de proporcionalidad tributaria.

Para llegar a tales conclusiones, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho de acceso a la información y del principio de gratuidad, a la luz de los estándares nacionales e internacionales.

Luego, se enunciarán los argumentos por los cuales se estima que las disposiciones combatidas, al establecer el pago de un derecho por la reproducción de copias impresas a color, se traducen en una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que las cuotas previstas no se justifican mediante bases objetivas del costo de los materiales empleados, además de que algunas normas prevén costos excesivos y desproporcionados y, por lo tanto, transgreden el principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información.

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

## A. Marco jurídico del derecho de acceso a la información.

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

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

Por otra parte, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Ello incluye que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).<sup>5</sup>

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

---

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

<sup>4</sup> Ídem.

<sup>5</sup> Ídem.

<sup>6</sup> Ídem.

Ahora bien, para efectos de la presente impugnación, nos referiremos de manera concreta al derecho de acceso a la información, mismo que se rige por los principios y bases contenidos en el propio precepto fundamental, que, según la interpretación que ha tenido a bien realizar esa Suprema Corte de Justicia de Justicia, se compone de las características siguientes:

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

Debe destacarse, respecto del primer punto, 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– reconocen el derecho a la información como parte del derecho a la libertad de expresión, en tanto esta comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>7</sup> ha establecido lo siguiente:

---

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



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.

El citado Tribunal Interamericano ha sostenido expresamente que tanto los derechos a “buscar” y a “recibir informaciones”, protegen el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado. Consecuentemente, dicha disposición convencional 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.

Así, la información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal. Su entrega a una persona implica que se encuentre en circulación para la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder



a ella y valorarla. La Corte Interamericana ha concluido que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible.<sup>8</sup>

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

En esa línea argumentativa, el derecho de acceso a la información constituye un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. Lo anterior significa que obstaculizar el ejercicio de este derecho fundamental haría nugatorias diversas prerrogativas constitucionales.

En ese sentido, a fin de remover los posibles obstáculos para el debido ejercicio de este derecho de acceso a la información pública, el multicitado artículo 6° de la Constitución Federal contempla el principio de gratuidad que lo rige, lo cual implica que el ejercicio de esta prerrogativa debe realizarse sin entregar a cambio contraprestación alguna, salvo el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción, cuando en su caso sea procedente, justificado y proporcional.

Precisamente, en las discusiones que dieron origen a la reforma y adiciones al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 2007, se advierte que el Constituyente Permanente determinó consagrar la gratuidad en el derecho de acceso a la información, en la fracción III del referido numeral en el ejercicio del derecho de acceso a la información, lo que significa que el hecho de proporcionar información a los particulares no generará costo alguno para éstos.

Debe 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

---

<sup>8</sup> *Ídem.*

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

entonces, debe ser protegido y garantizado en sus dos dimensiones; individual y social. La individual, ya que protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad, formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno, fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa. Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información, que constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual.

Así, la garantía a recibir información únicamente tiene como objeto que el particular tenga acceso a información pública, sin ninguna otra imposición que pueda configurarse en un presupuesto indispensable, al que pueda quedar condicionado.

El derecho de acceso a la información se consagra bajo la dualidad de buscar y recibir información sin imponer mayores requisitos que los que el poder reformador de la Constitución y el Congreso de la Unión han establecido previamente, tanto en la Norma Fundamental como en la Ley General de Acceso a la Información Pública, así que agregar una condición adicional para ejercer dicha prerrogativa, cuando tal condición no está prevista constitucionalmente ni tiene una base en la ley general, significa propiciar un obstáculo para el particular que presente una solicitud de información.

En conclusión, el Máximo Tribunal del país ha resuelto que lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos. Para ello debe analizarse si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

Estos costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información. De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo.

Finalmente, conforme a la Ley General de Transparencia, se prevé que en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información y que las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que la Ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso éstas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha Ley.

Una vez enunciadas las anteriores consideraciones generales, a continuación, se esgrimirán los argumentos por lo que se estima que las normas son inconstitucionales por oponerse al derecho de acceso a la información pública, así como a los principios de gratuidad y proporcionalidad en las contribuciones.

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

Una vez que se ha explicado el contenido del derecho de acceso a la información, de conformidad con los parámetros nacional e internacionales en la materia, a continuación, se expondrán los motivos por los que se estiman inconstitucionales los preceptos a los que se ha hecho referencia de las leyes de ingresos municipales del estado de Coahuila de Zaragoza, para el ejercicio fiscal 2020, que contemplan cobros injustificados por la reproducción de información.

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

Ello pues, como se explicó previamente, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, impera el principio de gratuidad, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el envío, en su caso y el de su certificación; cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está grabando la información.

En otras palabras, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por regla general, debe ser gratuito y excepcionalmente pueden realizarse cobros por los materiales utilizados en la reproducción de la información, del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

Como se mencionó en la introducción del presente concepto, la previsión de erogaciones en materia de transparencia únicamente puede responder a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que lleguen a utilizarse; en consecuencia, el legislador coahuilense, al consignar costos por la reproducción de la información que no se encuentren justificados, vulnera ese derecho humano.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que para estudiar la validez de las disposiciones impugnadas que prevén cuotas por servicios prestado respecto

del derecho de acceso a la información, debe determinar si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.<sup>10</sup>

Ello, pues conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí, que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.<sup>11</sup>

En tal sentido, la adquisición de los materiales por parte de los municipios, para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información pública, debe hacerse a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras. Además, la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.<sup>12</sup>

Además, como lo ha sustentado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tratarse de la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere una motivación reforzada por parte del legislador en que explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos, pues no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el ya mencionado principio de gratuidad, así como en el hecho de que los costos de reproducción, envío o certificación se sustenten en una base objetiva y razonable. De ahí que el legislador tiene, al prever

---

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

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>12</sup> *Ídem*.



alguna tarifa o cuota, la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción.<sup>13</sup>

Lo anterior, toda vez que en las leyes combatidas no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador para determinar dichas cuotas, esto es, el precio de las hojas de papel, de la tinta para las impresiones y copias, entre otros.

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

En esa virtud, recaía en el legislador del estado de Coahuila de Zaragoza la carga de demostrar que el cobro que estableció en las leyes impugnadas por la información proporcionada a través de diversos medios, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.<sup>14</sup>

De tal suerte que conforme lo ha sostenido ese Alto Tribunal, ya que no existe razonamiento que justifique el cobro por la reproducción de información con una base objetiva, ello sólo puede significar que la cuota establecida se determinó de forma arbitraria, sin contemplar el costo real de los materiales utilizados en la reproducción de la información en copias simples, impresiones, digitalización en medios magnéticos, CD y DVD, por lo que las normas combatidas transgreden el principio de gratuidad de acceso a la información pública contenido en el artículo 6° de la Constitución Federal, por lo cual debe declararse su invalidez.

### **C. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria.**

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

---

<sup>13</sup> Véase la sentencia a sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 49, 50 y 51.

<sup>14</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, p. 27.



rige a las contribuciones. Al respecto, este se constituye como un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Norma Suprema, que busca resguardar la capacidad contributiva del causante e impone la necesidad de aportar al sostenimiento de los gastos públicos, en cumplimiento a la obligación establecida en el precepto referido.

Dicho principio resulta de suma relevancia ya que exige que se establezcan contribuciones cuyos elementos –hecho y base imponible– guarden concordancia. Por tanto, se estima que las normas controvertidas son desproporcionadas pues los derechos causados por los servicios de reproducción de documentos no se sujetan al costo erogado por el Estado para su expedición.

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

En este entendido, para la determinación de las cuotas por concepto de derechos de servicios, ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión, por lo cual la cuota que establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole; entonces, para que la imposición de un derecho por servicios sea proporcional, debe atenderse, ordinariamente, a lo siguiente:

1. El monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.
2. Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.<sup>15</sup>

---

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

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

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

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

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

A mayor abundamiento, es pertinente destacar que ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, sostuvo que conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y

prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.

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

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

**SEGUNDO. Los artículos impugnados señalados en el inciso b) del apartado III de la presente demanda imponen diversas multas por la comisión de hechos que se consideran infracciones administrativas que resultan imprecisas y que implican una indeterminación en las conductas sancionables.**

**Lo anterior, pues las normas controvertidas prevén sanciones por insultos a la autoridad municipal de tránsito y por ofender a algún miembro de la sociedad – lo cual además trasciende a la vulneración de la libertad de expresión- así como por producir ruidos por cualquier medio que provoquen molestia o alteren la tranquilidad de las personas, así como establecer sanción a quien presente estado de embriagues parcial o completa, propiciando la arbitrariedad en la aplicación de las normas en cada caso concreto.**

**Por lo tanto, vulneran el derecho de seguridad jurídica y el principio de taxatividad reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

En el presente concepto de invalidez se argumentará la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, que se refieren en el inciso b) del apartado III de este curso,

al estimar que las mismas vulneran el derecho a la seguridad jurídica y los principios de legalidad y taxatividad.

Para llegar a esas conclusiones, en un primer apartado nos referiremos a los alcances y el contenido del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad. Posteriormente, en una segunda sección se desarrollarán aspectos sobre el principio de taxatividad, derivado de la máxima de legalidad en materia penal y su aplicación en la materia del derecho administrativo sancionador.

Después, se abordarán algunas cuestiones relativas a la libertad de expresión, a fin de sustentar la vulneración de ese derecho por el legislador de Coahuila de Zaragoza al establecer diversas de las infracciones administrativas contenidas en las leyes que se reclaman.

Finalmente, con base en las consideraciones generales expuestas en un inicio, se realizará el contraste de cada uno de los supuestos impugnados con los derechos y principios cuya transgresión se alega.

#### **A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.**

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 certidumbre 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 las personas 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 que 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.

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 definir de manera suficiente y precisa las conductas que se sancionarán dentro del ámbito del derecho administrativo, de manera que las autoridades que se encuentren encargadas de operar el sistema normativo no incurran en arbitrariedad o discrecionalidad en su aplicación.

#### **B. Principio de taxatividad en el derecho administrativo sancionador.**

El Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 2255/2015, emitió consideraciones importantes con relación al delito de ultraje y el problema del empleo de vocablos vagos e imprecisos en las normas punitivas:

- Se debe atender a la totalidad de la disposición en que se encuentra tal vocablo y el contexto en el que se aplica para determinar si es que el grado de indeterminación resulta razonable o no, atendiendo al principio de taxatividad.
- Si las precisiones de la norma penal resultan insuficientes para limitar razonablemente el conjunto de conductas que actualiza el tipo, el enunciado normativo resultará abierto al grado que en cada caso la autoridad competente es quien califica, según su arbitrio, las palabras expresiones, gesticulaciones o hechos que actualizan un ultraje, lo que genera incertidumbre y confusión en los destinatarios de la norma.
- Al no estar debidamente definidos cuáles actos o conductas causan un agravio, propio del ultraje, impide que los destinatarios de la norma puedan

saber con razonable precisión cuál es la conducta que en su interacción con la autoridad será sancionada penalmente, por considerarse un ultraje.<sup>16</sup>

Si bien no escapa al conocimiento de esta Comisión Nacional que el Máximo Tribunal se refiere de manera concreta a la materia penal, resulta importante destacar que el principio de taxatividad, con las modulaciones conducentes, debe estimarse aplicable a la materia administrativa sancionadora, ya que de ésta también derivan algunas penas o sanciones como resultado de la facultad punitiva del Estado, como se expuso en el concepto de invalidez que antecede.

En efecto, el carácter de ser considerado el derecho penal como la “*última ratio*” existe junto a él otra manifestación con semejantes características como lo es el procedimiento administrativo sancionador, en virtud de que ambos ejercen el castigo derivado del Estado en algunos supuestos, como la facultad con la que cuenta para imponer penas, sanciones o medidas de seguridad ante la comisión de actitudes contrarias a derecho.<sup>17</sup>

Ante tal circunstancia, se considera que mediante el procedimiento administrativo sancionador el Estado ejerce su potestad punitiva que trae como consecuencia que el ciudadano se pueda ver sancionado, por tanto, los derechos y garantías propias del procedimiento han de ser observadas con rigor.<sup>18</sup>

Así, para la imposición de penas por la comisión de un ilícito se exige que, para determinar la tipicidad de una conducta, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. De tal manera, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Sentencia pronunciada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo Directo en Revisión 2255/2015, del 07 de marzo de 2016, p. 34.

<sup>17</sup> Resolución del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de la contradicción de tesis 200/2013, de 28 de enero de 2014, bajo la ponencia de la Ministra Olga Sánchez Cordero, Párr. 101.

<sup>18</sup> *Ibidem*, párr.103.

<sup>19</sup> Tesis de Jurisprudencia 1<sup>a</sup>./J.54/2014 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Materia Constitucional, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Libro 8, julio de 2014, p. 131, de rubro: “**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTENIDO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO SUS POSIBLE DESTINATARIOS**”.

Ello viene a significar que el principio de taxatividad resulta de suma relevancia para atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios.

Si bien es cierto que esa Suprema Corte ha establecido que lo anterior no implica que, para salvaguardar el referido principio, el legislador tenga la obligación de definir cada vocablo que emplea, dicho Tribunal ya se ha pronunciado en lo tocante a castigar el ultraje, el cual al resultar muy abierto y posibilitar la restricción de conductas que pudieran actualizar la conducta típica, fue considerado transgresor del principio de taxatividad.

Por el tipo de relación supra a subordinación que existe entre los particulares y las autoridades, los gobernados se encuentran en una situación desventajosa frente a aquéllos, pues, como ya se hizo notar con antelación, la valoración de la ofensa, insulto o la falta de respeto depende de manera exclusiva de la apreciación subjetiva de los individuos en la medida en que estimen que las acciones aludidas le causaron un daño, lo que quiere decir que el presente caso, la autoridad de manera arbitraria determinará cuando un sujeto será acreedor a una sanción por haberle ofendido o insultado.

### **C. Derecho a la libertad de expresión.**

Nuestra Norma Fundamental consagra en su artículo 6°, el derecho que tiene toda persona a expresar libremente sus pensamientos, opiniones e ideas de toda índole, el cual se traduce en un requisito para la existencia de una sociedad democrática; prerrogativa además reconocida a nivel convencional en los artículos 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En congruencia con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Colegiación Obligatoria de Periodistas, Opinión Consultiva OC 5/85, Serie A, No. 5, del 13 de noviembre de 1985, párrafo 69.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que, dada la naturaleza de las actividades que realizan, 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 en comparación con aquellos particulares sin proyección pública alguna,<sup>21</sup> en un sistema inspirado en los valores democráticos, la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública.<sup>22</sup>

Esto no significa que la proyección pública de las personas las prive de su derecho al honor. En este sentido, es importante enfatizar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no reconoce un derecho al insulto o a la injuria gratuita, sin embargo, tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aun cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.<sup>23</sup>

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 conlleva las actividades o actuaciones de una persona determinada.<sup>24</sup> 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 trascendencia pública.

#### **D. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.**

---

<sup>21</sup> Tesis aislada 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, del 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."*

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 31/2013 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, p. 537, del rubro: *"LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA CONSTITUCIÓN NO RECONOCE EL DERECHO AL INSULTO."*

<sup>24</sup> 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



En el presente apartado se argumentará que las disposiciones impugnadas vulneran el derecho a la seguridad jurídica al prever una multa a las personas que insulten a la autoridad de tránsito municipal y a aquéllas que agredan u ofendan a algún miembro de la sociedad; o bien, porque la multa se impone por producir ruidos por cualquier medio que provoque molestia o altere la tranquilidad de las personas, dado que ello no permite que los gobernados tengan plena certeza de qué tipo de conductas son las que se consideran reprochables conforme a la ley.

Para una mayor claridad en el desarrollo de este concepto de invalidez, se dividirá en dos apartados, en atención a la conducta que actualiza la hipótesis de la imposición de la multa.

**1. Por Insultos, ultrajes, ofensas y agresiones verbales a la autoridad de tránsito o a cualquier miembro de la sociedad.**

Los artículos impugnados en este concepto de invalidez no permiten que las personas tengan conocimiento suficiente de las conductas que en su caso podrían ser objeto de sanción por las autoridades en caso de exteriorizar una manifestación o idea que pudiera constituir una presunta ofensa, injuria, ultraje o agresión verbal, ya sea dirigida tanto a las autoridades de tránsito municipal como a miembros de la sociedad.

Si bien el legislador chihuahuense consideró necesario contar con mecanismos que podrían perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lo cierto es que, su establecimiento debe ser de tal manera cuidadoso que se respeten los diversos derechos que pudieran pugnar, como en el caso, el derecho de seguridad jurídica que exige dotar de certidumbre a las personas respecto de las consecuencias jurídicas que derivan de las conductas que llevan a cabo.

En ese sentido, de un análisis de las normas que se controvierten, resulta patente que la norma objeto de control permite un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto de expresión de ideas sea susceptible de una sanción administrativa, si es calificado como ofensivo contra cualquier persona a las que se infieran.

De manera específica, algunas de las normas objeto de impugnación contemplan la ofensa o el ultraje en contra de la autoridad de tránsito municipal. Dada la especial



calidad del sujeto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>25</sup> 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 en comparación con 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.<sup>26</sup>

Esto no significa que la proyección pública de las personas las prive de su derecho al honor. En este sentido, es importante enfatizar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no reconoce un derecho al insulto o a la injuria gratuita, sin embargo, tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aun cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.<sup>27</sup>

Por ello, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que las disposiciones normativas que se controvierten no se encuentran debidamente acotadas en atención al criterio aludido, lo cual permite que se sancione de manera discrecional a las personas que realicen una expresión dirigida a autoridades que pudiera no considerarse lo suficientemente grave como para ser reprochable.

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 actuaciones de una persona determinada.<sup>28</sup> 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 trascendencia pública.

---

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Jurisprudencia 1a./J. 31/2013 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1, p. 537.

<sup>28</sup> 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.

Es decir, los artículos impugnados, lejos de brindar seguridad jurídica a las personas, constituyen una restricción indirecta carente de sustento constitucional, al permitir que la autoridad municipal pueda determinar discrecionalmente cuando un sujeto expresa una ofensa, agresión verbal, insulto o ultraje hacia la autoridad o algún particular, que lo haga acreedor a la imposición de una sanción.

Es de advertirse que la enunciación de las conductas susceptibles de ser sancionadas permite un amplio margen de ambigüedad, pues ello se sustenta en una apreciación subjetiva acerca del menoscabo en la estimación personal o en la honra de una persona para que se considere agredida por otro sujeto. Para que ello ocurra, se requiere que el individuo valore si se le ha causado un daño a su dignidad o estimación propia, lo cual resulta desconocido e indeterminado para el resto de las personas.

Es decir, la calificación del insulto, ultraje, ofensa y agresión verbal no responderá a criterios objetivos, sino que quedan en el ámbito estrictamente personal. En esa medida, la relatividad del grado de afectación puede variar entre cada persona, bien sea por la determinación de su carácter, su estimación personal, su entorno social, familiar e incluso educativo, que definirán cuando algún tipo de expresión pudiera resultarle altamente injurioso, mientras que para otros no representaría ningún tipo de afectación.

Por tales razones, ese tipo de actos adolece de un amplio margen de apreciación, al no permitir discernir en todos los casos cuando una conducta pudiera resultar un insulto, un ultraje, una ofensa o una agresión de carácter verbal, ya que la valoración de sentirse agraviado queda en la estricta esfera personal de los sujetos.

Ello significa que existe la posibilidad de que el individuo a quien se dirige la sanción no tenga la certeza de que con su conducta pueda o no actualizar la acción que conforma el ilícito. Lo anterior es así debido a que aluden a referencias imprecisas o indeterminadas, que conlleva a un amplio espectro de conductas, pues un mero pronunciamiento de una palabra o gesticulaciones puede incluir la imputación de hechos falsos o la formulación de juicios de valor respecto de la presunta víctima.

Si bien es cierto que esa Suprema Corte ha establecido que lo anterior no significa que para salvaguardar el referido principio el legislador tenga la obligación de definir cada vocablo que emplea, dicho Tribunal ya se ha pronunciado en lo tocante a castigar el ultraje, el cual al resultar muy abierto y posibilitar la restricción de conductas que pudieran actualizar la conducta típica, fue considerado violatorio del principio de taxatividad.

Por el tipo de relación supra a subordinación que existe entre los particulares y las autoridades, como lo son las de tránsito municipal, los gobernados se encuentran en una situación desventajosa frente a aquéllos, pues, como ya se hizo notar con antelación, la valoración de la ofensa y el ultraje depende de manera exclusiva de la apreciación subjetiva de los individuos en la medida en que estimen que las acciones aludidas le causaron un daño, lo que quiere decir que el presente caso, la autoridad de manera arbitraria determinará cuando un sujeto será acreedor a una sanción por hacerle ofendido o ultrajado.

Por otro lado, en cuanto a la imposición de multas por ofender o agredir verbalmente a cualquier miembro de la sociedad, operan las mismas consideraciones vertidas en cuanto a la delimitación de la conducta que se castiga, pues como ya quedó expuesto, no permite al destinatario de la norma determinar cuándo su conducta podría actualizar la hipótesis legal y, en consecuencia, hacerse acreedor a una sanción.

No obstante, en ese supuesto, al ser las relaciones entre los sujetos distintas a las que se tiene respecto de la autoridad, se requiere también tomar en consideración otros aspectos de igual envergadura.

**2. Por la producción de ruidos que por cualquier medio provoquen molestia o alteren la tranquilidad de las personas, así como por presentar cierto grado de embriaguez.**

Por cuanto hace a las disposiciones que multan la producción de ruidos que provoquen molestia o alteren la tranquilidad de las personas, conviene precisar que las actividades propias de la manifestación de ideas, así como de la realización de cualquier tipo de actividad en el espacio público y privado, necesariamente trae aparejada la emisión ruidos que la autoridad puede estimar como notoriamente atentatorios contra la tranquilidad o salud de las personas.

De ello se colige que, en aras de salvaguardar la tranquilidad de las personas, la autoridad policiaca válidamente podría privar de la libertad a una persona y presentarlo ante el juez cívico, aduciendo la comisión de dichas infracciones.

Cabe destacar que la norma que se impugna, al indicar que una infracción contra la tranquilidad de las personas la constituye el producir ruidos, por cualquier medio “que atenten contra la tranquilidad de las personas”, lo cual implica necesariamente una evaluación subjetiva, cuya brecha de apreciación de la norma se abre

desproporcionadamente pues en ese tenor cualquier ruido sería susceptible de atentar notoriamente contra la tranquilidad de las personas.

Es decir, lo que puede resultar una afectación evidente a la tranquilidad de una persona no implica que lo sea para todos, pues ello depende del margen de tolerancia de cada individuo. Así, en el caso concreto las normas que se impugnan en este medio abstracto de constitucionalidad tienen 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.

Lo anterior implica que la norma pone en riesgo el ejercicio de una multiplicidad de derechos, pues si bien es cierto que dentro de un Estado Constitucional Democrático de Derecho son admisibles las restricciones a los mismos, lo cierto es que las normas que se someten a control constitucional 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, de acuerdo con los parámetros desarrollados previamente en el concepto de invalidez que nos ocupa.

Además de lo anterior, las normas impugnadas establecen sanciones como: ebriedad completa o incompleta, ebrio tirado, ebrio escandaloso, ebrio en la vía pública, ebrio e inmoral, entre otros, lo cual, resulta transgresor al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, pues resulta demasiada ambigua, abierta y poco clara la manera en la que el legislador local estableció referidas sanciones.

Lo anterior, por una parte, en virtud de no prevé cual será el parámetro para determinar el estado de embriaguez en las personas, mientras que, en el caso de sancionar a una persona “ebria” tirada, escandalosa, o incluso en la vía pública resulta demasiado abierto el supuesto para que cualquier persona pueda ser sancionada.

Es decir, la ambigüedad de las normas reclamadas permite la discrecionalidad de la autoridad para sancionar a cualquier persona que se encuentre ebria, pues de acuerdo a la literalidad de los diversos combatidos, la autoridad, realizará una valoración subjetiva en cuanto al estado de embriaguez que presente.



Por tanto, las disposiciones que refieren al supuesto aludido, contienen el mismo vicio de inconstitucionalidad que las sanciones a la calificación del insulto, ultraje, ofensa y agresión verbal ya que no responderá a criterios objetivos.

En suma, se colige que el legislador de Coahuila de Zaragoza estableció sanciones de carácter administrativo de forma ambigua, vaga, imprecisa y excesivamente amplia, situación que implica incertidumbre para los gobernados, pues las normas impugnadas no les permite conocer el objeto preciso de la prohibición, que además, por su carácter subjetivo de apreciación, puede redundar en restricciones arbitrarias y por tanto hacer nugatorios otros derechos fundamentales, particularmente la libertad de expresión o la libre manifestación de ideas, por lo cual ese Alto Tribunal debe declarar su inconstitucionalidad.

#### **XI. Cuestiones relativas a los efectos.**

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos municipales del estado de Coahuila de Zaragoza, para el ejercicio fiscal 2020, publicadas en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa el 27 de diciembre de 2019, por lo que se solicita atentamente que de ser tildados de inconstitucionales los preceptos impugnados, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, se solicita a ese Máximo Tribunal que, de estimarlo procedente, vincule al Congreso del Estado Coahuila de Zaragoza a que en lo futuro se abstenga de expedir normas que contengan los mismos vicios de inconstitucionalidad denunciados en el presente medio de control constitucional.

#### **Anexos**

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

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de

conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

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

2. Copia simple de los Periódicos Oficiales del Estado de Coahuila de Zaragoza del 27 de diciembre de 2019, que contienen los decretos por los cuales se expidieron las leyes impugnadas. (Anexo dos).

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

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

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

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

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

**CUARTO.** Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la porción normativa del artículo impugnado.

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

Ciudad de México, a 27 de enero de 2020.



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

**RFPS**

**CNDH**  
M É X I C O