

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 28 de enero de 2022.

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 16 leyes de ingresos municipales para el ejercicio fiscal 2022, todas del Estado de Chihuahua, publicadas el 29 de diciembre de 2021 en el Periódico Oficial del Gobierno de la citada entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, 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 Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, José Cuauhtémoc Gómez Hernández y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2196579 y 08735629, respectivamente, que las acreditan 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 a los licenciados Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, José Luis Esquivel Ruiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I. Nombre y firma de la promovente.....	4
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	4
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	4
a) Relacionadas con el pago del derecho por el servicio de alumbrado público.....	4
b) Transgresión al principio de gratuidad en el acceso a la información.....	4
c) Vulneración a la libertad de reunión e intimidad, así como al libre desarrollo de la personalidad.....	5
d) Vulneración al derecho de igualdad y no discriminación.....	5
e) Transgresión al derecho a la identidad.....	6
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:.....	6
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	6
VI. Competencia.....	6
VII. Oportunidad en la promoción.....	7
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	7
IX. Introducción.....	8
X. Conceptos de invalidez.....	9
PRIMERO.....	9
A. Naturaleza y características de las contribuciones.....	10
B. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	13
C. Principio de legalidad tributaria.....	14
D. Principios de justicia tributaria.....	15
E. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	19
SEGUNDO.....	28
A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información.....	29
B. Cobros injustificados por la reproducción de la información solicitada.....	34
TERCERO.....	40
A. Derecho a la privacidad o intimidad.....	40
B. Libertad de reunión.....	44

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.	44
CUARTO.....	47
A. Derecho a la igualdad y no discriminación.....	47
B. Inconstitucionalidad de las normas.....	51
QUINTO.	54
A. Núcleo esencial del derecho a la identidad en México.	54
B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	58
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	61
A N E X O S	62



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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

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

A. Congreso del Estado de Chihuahua.

B. Gobernador del Estado de Chihuahua.

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

a) Relacionadas con el pago del derecho por el servicio de alumbrado público.

1. Apartado II.12 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Hidalgo del Parral para el ejercicio fiscal del 2022.
2. Artículo 47 de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez para el ejercicio fiscal 2022.
3. Apartado II.12 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de López para el ejercicio fiscal de 2022.
4. Apartado III de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Maguarichi, para el ejercicio fiscal del año 2022.
5. Apartado II.13 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Meoqui para el ejercicio fiscal de 2022.
6. Apartado II.6 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos para el ejercicio fiscal del 2022.

b) Transgresión al principio de gratuidad en el acceso a la información.

1. Apartado III.19 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Aquiles Serdán, para el ejercicio fiscal de 2022.

2. Apartado I, número 4, letra B, numeral 15 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Ascensión para el ejercicio fiscal de 2022.
3. Grupo 7, subapartado 7.2, incisos c), numeral 1, d) y e) de la tarifa anexa del Municipio de Cuauhtémoc para el ejercicio fiscal de 2022.
4. Apartado II.2.4, numeral 9, incisos a), b), c), d), e) y f) de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Delicias para el ejercicio fiscal de 2022.
5. Artículo 65 de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez para el ejercicio fiscal 2022.

c) Vulneración a la libertad de reunión e intimidad, así como al libre desarrollo de la personalidad.

1. Apartado III.17, numeral 15 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Aquiles Serdán, para el ejercicio fiscal de 2022.
2. Apartado I, número 4, letra B, numeral 18 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Ascensión para el ejercicio fiscal de 2022.
3. Apartados II.5, subapartado II.5.3 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Bachíniva para el ejercicio fiscal de 2022.
4. Apartado IV, inciso b), numerales 1.4, inciso n) y 1.5 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Casas Grandes para el ejercicio fiscal de 2022.
5. Apartado XVI, numeral 12 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Chihuahua para el ejercicio fiscal de 2022.
6. Apartado IV, numeral 4.20.1 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Janos para el ejercicio fiscal 2022
7. Apartado II.8, numeral 8.9 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de López para el ejercicio fiscal de 2022.
8. Apartado II.16, numerales 6.1, 6.2, 6.3 y 6.4 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Meoqui para el ejercicio fiscal de 2022.

d) Vulneración al derecho de igualdad y no discriminación.

1. Inciso F), del apartado VI de las “Faltas e Infracciones al Bando de Policía y Buen Gobierno y Reglamentos Municipales” de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de López para el ejercicio fiscal de 2022.
2. Inciso X), del artículo 6 de las infracciones al Bando de Policía y Buen Gobierno de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Saucillo para el Ejercicio Fiscal de 2022.

e) Transgresión al derecho a la identidad.

1. Apartado 4, numeral 4.2, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Ignacio Zaragoza para el ejercicio fiscal de 2022.

Dichos ordenamientos legislativos fueron publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua el día 29 de diciembre de 2021.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 6º, 9º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 16, 22 y 24 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 pública.
- Derecho a la intimidad y vida privada.
- Derecho a la identidad.
- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Libertad de reunión.
- Principio de proporcionalidad tributaria.
- Principio de equidad en las contribuciones.
- Obligación de respetar, promover, proteger y garantizar derechos humanos.

VI. Competencia.

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

VII. Oportunidad en la promoción.

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

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el 29 de diciembre de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 30 del mismo mes y año, al viernes 28 de enero de 2022, por lo que al promoverse el día de hoy la acción es oportuna.

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

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

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

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

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

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

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

Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos 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

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

(...)

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

(...).”

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 señaladas en el apartado III, inciso a), del presente curso de las leyes de ingresos de los municipios de Hidalgo del Parral, Juárez, López, Maguarichi, Meoqui y de Morelos, todos del estado de Chihuahua, son contrarios al derecho a la seguridad jurídica, así como a los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad en las contribuciones, previstos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Norma Fundamental.

Lo anterior, dado que, por una parte, los contribuyentes deberán de pagar cuotas distintas según el tipo de uso del predio registrado ante la Comisión suministradora de energía eléctrica: residencial o habitacional, comercial o industrial y no con base en los gastos que le genera al municipio la prestación de ese servicio.

Por otro lado, la ley de ingresos del Municipio de Maguarichi, de la misma entidad federativa, prevé que el monto a pagar por el servicio de alumbrado público será con base en el 5% del consumo del fluido eléctrico, lo cual corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión.

En el presente concepto de invalidez se exponen las razones por las cuales se estima que los preceptos combatidos resultan contrarios al parámetro de control de la regularidad constitucional vigente en nuestro país por configurar de forma indebida el cobro por el servicio de alumbrado público.

Lo anterior en virtud de que, por un lado, algunas de ellas establecen que los contribuyentes que cuenten con un contrato de energía eléctrica con la Comisión Federal de Electricidad (CFE), pagarán la cuota correspondiente tomando como base el tipo de uso del predio registrado, y por el otro, de manera particular, el Municipio de Maguarichi establece el monto a pagar tomando como base el consumo de energía eléctrica.

Así, dada la configuración del servicio de alumbrado público por parte del legislador local, este Organismo Nacional estima que las disposiciones impugnadas transgreden el derecho fundamental de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad tributarios.

A efecto sostener la inconstitucionalidad denunciada, en el presente concepto de invalidez se estructura con un primer apartado en el que se exponen las características de las contribuciones en el Estado mexicano. Posteriormente, se esboza el desarrollo jurisprudencial del derecho de seguridad jurídica y de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias aplicables al caso. Finalmente, se esgrimen las razones por las que este Organismo Nacional considera que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales derivado de un ejercicio de contraste con el parámetro antes indicado.

A. Naturaleza y características de las contribuciones.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 31, fracción IV, los principios que deben regir las contribuciones, a efecto de garantizar límites al poder público frente a los derechos del gobernado.

Dicha disposición constitucional consagra los principios constitucionales de índole fiscal consistente en generalidad contributiva, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de ser derechos fundamentales inherentes a los gobernados reconocidos por el texto constitucional, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, las cuales se señalan a continuación:

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

Con base en las características enlistadas, las contribuciones o tributos se entienden como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.³

Ahora bien, las contribuciones previstas en el texto constitucional pueden ser de distinta naturaleza, atendiendo a su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales que, por un lado, permiten mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula, a saber:

- **Sujeto:** La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.
- **Hecho imponible:** Presupuesto jurídico o económico fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria. El hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.
- **Base imponible:** El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.
- **Tasa o tarifa:** La cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.
- **Época de pago:** Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y, por tanto, debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

³ Cfr. *Ibidem*.

Los componentes referidos son una constante estructural de los tributos, su contenido es variable y se presentan de manera distinta y dependiendo del tipo de contribución que se analice se determina la naturaleza propia a cada una.

En otras palabras, existen diversos tipos de gravámenes y cada uno conserva su propia naturaleza. Cada autoridad legislativa se encuentra habilitada para establecer diversos tipos de contribuciones; no obstante, el legislador tiene la obligación de respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las de su especie.

Ahora bien, en las contribuciones denominadas “derechos”, el hecho imponible se refiere a una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público. En contraste, en el caso de los impuestos, el hecho imponible está constituido por hechos o actos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público como tal, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

Es así como el hecho imponible de las contribuciones reviste un carácter especial entre los componentes que integran el tributo, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que, además, sirve como elemento de identificación del tributo, pues en una situación de normalidad evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece.

En este sentido, el hecho imponible otorga efectos jurídicos a la actualización de determinada hipótesis, debido a que la situación, hecho, acto o actividad constituye un reflejo de la capacidad contributiva del sujeto que actualiza la mencionada hipótesis y no una consecuencia jurídica derivada de la voluntad del legislador de manera arbitraria.

Conforme a los anteriores razonamientos, resulta lógico concluir que el hecho imponible, al referirse a la capacidad contributiva del sujeto pasivo que lo actualiza, requiere de un elemento adicional para poder concretar el monto de la obligación tributaria, de manera tal que se respete la garantía de proporcionalidad de las contribuciones en la medida en que exista congruencia entre el hecho imponible y la cuantificación de su magnitud, función esta última que le corresponde al elemento tributario conocido como base imponible.

Asimismo, la exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de los tributos, pues de lo contrario existirá imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula.

B. Derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.

La Constitución Federal reconoce en sus artículos 14 y 16, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, los cuales constituyen prerrogativas fundamentales, por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Es decir, con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les están expresamente concedidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, 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 para realizarlos, 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 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, el espectro de protección de los principios de legalidad y seguridad jurídica, al constituir un límite para el actuar de todo el Estado mexicano, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

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

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

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

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

C. Principio de legalidad tributaria.

El principio de legalidad tributaria contenido en el numeral 31, fracción IV, de la Norma Fundamental, se traduce en la exigencia de que sea el legislador quien determine los elementos esenciales de la contribución y no las autoridades administrativas, es decir, deben contenerse en un ordenamiento con rango de ley formal y materialmente, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las personas en su calidad de contribuyentes.⁴

Como se señaló en líneas previas, el precepto citado consagra los principios constitucionales tributarios de generalidad contributiva, reserva de ley o legalidad tributaria, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales además de ser derechos fundamentales inherentes a los gobernados y reconocidos por el texto constitucional, enuncian las características que pueden llevarnos a construir

⁴ Véase la tesis aislada: 1a. CVIII/2018 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 57, agosto de 2018, Tomo I, página 1020, del rubro siguiente: **“DERECHOS ESPECIAL, ADICIONAL Y EXTRAORDINARIO SOBRE MINERÍA. LOS ARTÍCULOS 268, 269 Y 270 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, VIGENTE EN 2014, NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.”**

un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, en los términos siguientes:

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

Con base en estas características, las contribuciones o tributos se entienden como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obteniendo por un ente de igual naturaleza -Federación, Ciudad de México, Estados o Municipios-, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.⁵

Sin embargo, contrario a las premisas expuestas, este Organismo Nacional estima que los artículos impugnados contravienen el sistema establecido en la Constitución General de la República para la imposición de contribuciones, pues delegan funciones que corresponden al legislador en otros servidores públicos del orden municipal, como se abundará en el apartado siguiente.

D. Principios de justicia tributaria.

Ahora bien, resulta necesario hacer hincapié en que los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal no se limitan a los reconocidos en el Capítulo I del Título Primero de la misma, ya que aquéllos se encuentran diseminados por todo el cuerpo de la Norma Suprema.

Bajo esa línea, el principio de proporcionalidad tributaria constituye un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución

⁵ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 27 de octubre de 2005, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, junto con el resto de los principios de generalidad contributiva, legalidad o reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad que consagra dicha disposición constitucional.

El citado principio de proporcionalidad tributaria entraña una garantía de las personas por virtud de la cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, observando los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas. De esta manera, sólo las autoridades constitucionalmente habilitadas pueden imponer los tributos, y las personas no deben ser llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales. Es decir, el principio de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado.⁶

Dicha máxima constitucional busca resguardar la capacidad contributiva del causante y se ha concebido como aquél que garantiza que los contribuyentes aporten a los gastos públicos de la Federación, entidades federativas o municipios en función de su respectiva capacidad económica, por lo que se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan mayores recursos tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciben de forma mediana o reducida.

El principio de proporcionalidad consiste medularmente –en materia de impuestos– en que los sujetos pasivos de la relación jurídica fiscal tienen el deber de contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, por lo cual se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan recursos elevados tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciban en menor cantidad.⁷

Por otra parte, el principio de equidad en materia tributaria exige que los contribuyentes que se encuentran en una misma hipótesis de causación deben

⁶ *Cfr.* Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día diecinueve de septiembre de dos mil once, al resolver el Amparo en revisión 2237/2009, p. 90.

⁷ Véase la tesis de jurisprudencia con número de registro 232197, del Pleno de ese Máximo Tribunal, Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Primera Parte, pág. 144, del rubro: “IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.”

guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que los regula, lo que a su vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación.

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

Ahora bien, es necesario puntualizar que ese Alto Tribunal ha sostenido que el **principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos respecto de impuestos,**⁸ puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros, por lo que es necesario establecer un concepto adecuado de proporcionalidad y equidad que les sea aplicable.

En materia fiscal, se entiende por “derechos” a aquellas contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado, como **precio por servicios de carácter administrativo prestados por los poderes** del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten. Así, el principio de proporcionalidad en materia de “derechos” implica que la determinación de las cuotas correspondientes por ese concepto ha de tener en **cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.**⁹

De tal suerte que al tratarse de “derechos” debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues **los servicios públicos se organizan en función del interés general** y sólo secundariamente en el de los particulares.¹⁰

⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, pág. 41, rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.**”

⁹ *Ídem.*

¹⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 3/98, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Administrativa-Constitucional, publicada en el semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 54, de rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**”

Concretamente tratándose de derechos, el principio de proporcionalidad exige que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, pues es lo que constituye al elemento tributario conocido como base imponible.

En otras palabras, los principios de proporcionalidad y equidad en materia de derechos exigen que en la determinación de las cuotas se tome en cuenta el costo que representa al Estado la actividad de que se trate y, además, que dichas tarifas sean fijas e iguales para todos los que reciben el mismo servicio.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en la imposición de un derecho por servicios, se debe cumplir con los principios de justicia tributaria que se desdoblán en los subprincipios de proporcionalidad y equidad, atendiendo a los aspectos siguientes:

- Por regla general, el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.
- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.¹¹

En esa línea, acorde con los criterios de ese Máximo Tribunal, para analizar la proporcionalidad y equidad de una disposición normativa que establece un derecho, **debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago**, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, **en la que la cuota no puede contener elementos**

¹¹Véase la tesis aislada 2a. CXXXIII/2010 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1472, de rubro: **“DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. EL ARTÍCULO 244-D DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.”**

ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.¹²

E. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

De forma previa a desarrollar los argumentos con los que se sostiene la invalidez de los artículos impugnados de las leyes de ingresos de los municipios de Hidalgo del Parrar, Juárez, López, Maguarichi, Meoqui y de Morelos, todos del estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2022, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima pertinente referir que el alumbrado público constituye un servicio que presta el Estado, consistente en proveer la iluminación artificial mínima necesaria en los espacios públicos y vialidades, para contribuir a la seguridad de peatones y vehículos.

Asimismo, la iluminación en vialidades y espacios públicos es una medida indispensable de movilidad y seguridad que se utiliza tanto para prevenir accidentes como actos delictivos. Las señalizaciones viales luminosas, tales como tableros y semáforos, a pesar de cumplir una función de seguridad y formar parte de los espacios públicos, no se consideran sistemas de alumbrado público.¹³

En ese entendido, la naturaleza del servicio de alumbrado público consiste en proporcionar iluminación artificial en los espacios públicos en que se desarrolla la vida cotidiana de todas las personas que habitan en determinada localidad y no solo las y los habitantes o las personas residentes, sino también a todas aquellas que se encuentren transitando por el mismo, con el fin de inhibir algún tipo de riesgos que pudiera desarrollarse en áreas carentes de la iluminación.

Por tanto, el servicio de alumbrado público tiene la finalidad de brindar seguridad a todas las personas de una comunidad o colectividad, por lo cual no se configura como la prestación de un servicio particular que atienda a beneficia a personas en específico, sino por el contrario, el beneficio será directo a favor de todas las y los gobernados por igual. En este sentido, el costo que las y los contribuyentes deben erogar para contribuir a la prestación de dicho servicio público debe ser igual para

¹² Véase la sentencia dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 487/2011, resuelto en sesión pública del 30 de noviembre de 2011, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

¹³ “Estados y Municipios. Alumbrado público”, Gobierno de México, información disponible en: <https://www.gob.mx/conuee/acciones-y-programas/estados-y-municipios-alumbrado-publico>

cada uno de ellos, pues todas y todos se benefician en la misma medida de dicho servicio.

Acotado lo anterior, corresponde analizar el contenido de las disposiciones referidas en el apartado III, inciso a), del presente recurso, que establecen la forma en que pagarán los derechos correspondientes al servicio de alumbrado público conforme a lo siguiente:

- Ley de Ingresos del Municipio de Hidalgo del parral: establece que el pago este servicio será de manera mensual o bimestral cuyo monto dependerá del tipo de predio registrado, cobro bimestral (valor en UMA):
 - Tipo habitacional: 0.16
 - Tipo comercial: 0.55
 - Tipo Industrial 11.15

Ahora bien, para los terrenos baldíos, predios rústicos, urbanos y semiurbanos y/o en desuso, que no sean usuarios de la Comisión Federal de Electricidad, se establece una cuota anual de 1.67.

- Ley de Ingresos del Municipio de Juárez: el pago será mensual o bimestral y el monto dependerá del tipo de predio registrado:
 - Habitacional: mensual: \$25.00 bimestral: \$50.00
 - Comercial: mensual: \$200.00 bimestral: \$400.00
 - Industrial: mensual: \$3,750.00 bimestral: \$7,500.00
 - Terrenos Baldíos mensual: \$90.00 bimestral: \$ 180.00
- Ley de Ingresos del Municipio de López: el pago será mensual o bimestral, tomando como base el tipo de predio registrado:
 - Domestica (1A): mensual \$30.00 bimestral \$60.00
 - Domestica (DAC): mensual \$30.00 bimestral \$60.00
 - Pequeña demanda: mensual \$50.00 bimestral \$70.00
 - Gran demanda: mensual \$50.00 bimestral \$70.00
 - Gran demanda en media tensión horaria
Mensual: \$120.00 bimestral \$150.00

- Gran demanda en media tensión ordinaria
Mensual: \$120.00 bimestral \$150.00
- Ley de Ingresos del Municipio de Meoqui: el monto a pagar dependerá del tipo de predio registrado:
 - Habitacional mensual: \$60.00 bimestral: \$120.00
 - Comercial mensual: \$160.00 bimestral: \$320.00
 - Industrial mensual: \$1,300.00 bimestral: \$2,600.00
- Ley de Ingresos del Municipio de Morelos: el monto a pagar dependerá del tipo de predio registrado:
 - Residencial (1A): \$60.00
 - Residencial (DAC): \$160.00
 - Comercial (BT): \$260.00
 - Comercial (MT): \$360.00
- Ley de Ingresos del Municipio de Maguarichi: el monto a pagar por los contribuyentes será con una cuota hasta del 5% del importe del consumo de energía pagado a la Comisión Federal de Electricidad.

De lo anterior es posible colegir que la inconstitucionalidad denunciada en el presente medio de control de la constitucionalidad reviste en dos cuestiones diferentes. Por ello, en el presente apartado se argumentará, primero, respecto de la inconstitucionalidad de las leyes de ingresos de los municipios de Hidalgo del Parral, Juárez, López, Meoqui y Morelos por establecer tarifas o cuotas diferentes a cargo de los contribuyentes por tomar como base el tipo de suelo registrado en la Comisión suministradora de energía eléctrica.

Posteriormente, se evidenciará la inconstitucionalidad de la forma en que el legislador local determinó como se pagará el servicio por alumbrado público en el Municipio de Maguarichi con una cuota hasta del 5% del consumo de energía eléctrica.

i. **Inconstitucionalidad del cobro por el servicio de alumbrado público previsto en las leyes de ingresos municipales de Hidalgo del Parral, Juárez, López, Meoqui y Morelos.**

Tomando como punto de partida la síntesis de las normas en combate, se desprende que el pago del alumbrado público será exigible a los sujetos pasivos que aprovechen ese servicio, por lo que, para determinar el monto a pagar, el legislador local tuvo a bien establecer que para su cálculo dependerá del tipo de suelo registrado ante la Comisión suministradora de energía eléctrica, considerando tres tarifas distintas: 1) residencial o habitacional, 2) comercial y 3) industrial.

Ello significa que la legislatura local previó el cobro por este derecho tomando como elemento esencial el tipo de suelo de los predios, perdiendo de vista que el objeto del servicio de mérito **no es beneficiar a una persona en particular**, sino a toda la población y transeúntes en el territorio municipal correspondiente.

En esa tesitura, los preceptos de los ordenamientos impugnados establecen una contribución por la prestación de un servicio público para las y los habitantes de los municipios de referencia, cuyo objeto o hecho imponible lo constituye el servicio de alumbrado público; sin embargo, su base gravable la determina dependiendo del tipo de suelo registrado, lo que transgrede el principio de proporcionalidad tributaria.

Para sustentar lo anterior, es necesario traer a colación lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 28/2019, promovida por este Organismo Nacional en contra de diversos artículos de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2019, en donde ese Alto Tribunal declaró la inconstitucionalidad de normas de contenido similar a las ahora impugnadas que preveían el cobro por el derecho de alumbrado público.

En el precedente en mención, además de que el legislador gravó el consumo de energía eléctrica siendo incompetente para ello, fijó el cobro de este derecho teniendo en cuenta el tamaño, ubicación y **destino** del predio que se consideró beneficiado, lo cual **no atendía a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos**

ni al costo del servicio, por lo que no cumplió con el contenido de los principios de justicia tributaria¹⁴.

En sentido similar, al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2020¹⁵, promovida en contra de diversos preceptos de las leyes de ingresos para los municipios de Tamaulipas, para el ejercicio fiscal 2020, el Tribunal Constitucional del país concluyó que las normas que preveían fórmulas para el cobro del derecho de alumbrado público que consideraban los metros de frente a la vía pública de los predios, resultaba violatorio de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, y de seguridad jurídica, **porque los elementos que aportó el legislador no atendían al costo que representa para el Estado la prestación del servicio, ni cobra el mismo monto a todas las personas que reciben el mismo servicio en razón de un parámetro razonable.**

Lo anterior traía por consecuencia que se diera un trato desigual a las y a los gobernados, ya que imponía diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que sólo se presume la capacidad económica de la persona a partir de los metros de frente de su predio a la vía pública, características que son más bien propias de un impuesto y no de un derecho. Además, se estimó que el cobro impugnado provoca una carga desproporcionada sobre la propiedad o poseedores de los predios, que no son quienes representan el total de la comunidad que se beneficia con la prestación del servicio municipal.

Finalmente, de manera particular, ese Tribunal Constitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021, declaró la invalidez de disposiciones que contenían el cobro por el servicio de alumbrado público en diversos municipios del estado de Chihuahua por contener vicios de inconstitucionalidad similares a las normas impugnadas en el presente curso.

Además, en otros precedentes¹⁶, el Máximo Tribunal del país ha reiterado que para la cuantificación de las cuotas en el caso de los derechos por servicio –como el de alumbrado público– debe identificarse, por una parte, el tipo de servicio público de

¹⁴ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 28/2019, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párrs. 150 y 151.

¹⁵ Resuelta en sesión pública celebrada a distancia el 23 de noviembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁶ Véanse las acciones de inconstitucionalidad 18/2012, 101/2020, 17/2021, 19/2021, 26/2021, 28/2021, así como 27/2021 y su acumulada 30/2021.

que se trate y, por la otra, el costo que le representa al Estado prestar ese servicio, ya que no pueden considerarse para tales efectos aspectos ajenos a éstos, como lo sería el tipo de sueño registrado, la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento distinto al costo.

En esa línea, estimó que, de lo contrario, se vulnerarían los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que no se estaría atendiendo al gasto que para el Estado representa prestar el servicio, ni se estaría cobrando un mismo monto a todos aquellos que reciben el mismo; siendo que los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.

Por tanto, ha reiterado que son inconstitucionales las normas cuya tarifa que corresponde al derecho por la prestación del servicio de alumbrado público que se fije a partir de circunstancias que no atienden al valor que representa al municipio dar ese servicio sino, en todo caso, con la capacidad económica del contribuyente que se refleja en función del destino o del tipo de predio u otro tipo de elemento.

Conforme al desarrollo jurisprudencial apuntado, en el caso que nos ocupa y dada la similitud con los citados precedentes, ya que el legislador de Chihuahua consideró como elemento determinante para el establecimiento de la cuota del derecho respectivo el tipo de predio registrado: residencial o habitacional, comercial o industrial, ello necesariamente se traduce en la desproporcionalidad de la tarifa, puesto que no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el municipio.

Dicha situación es incongruente con la naturaleza misma del servicio de alumbrado público, el cual, como se ha insistido a lo largo del presente concepto, busca beneficiar a toda la comunidad en su conjunto y no a personas particulares.

Por lo tanto, como lo ha sustentado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, **para que los derechos por servicios respeten los principios tributarios de proporcionalidad y equidad es necesario que la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de dicho tributo tenga en cuenta el costo que para el Estado representa prestar el servicio de que se trate y, además, que las cuotas que se prevean sean fijas e iguales para todos los que reciben servicios análogos.**

Ello, porque el cobro de derechos por alumbrado público solamente puede establecerse en función al costo que genera la prestación del servicio, no así de

manera diferenciada respecto del tipo de predio que se haya registrado, ya que se trata de un beneficio de toda la comunidad y no de sujetos particulares.

En otras palabras, para que las disposiciones normativas impugnadas sean respetuosas del principio constitucional de proporcionalidad tributaria, el legislador local debió tomar en cuenta el costo que le representa al Estado prestar el servicio de alumbrado público para determinar la base gravable, la cual debe ser en todo momento congruente con el monto erogado por ese concepto, por lo tanto, **la cuota no puede contener elementos ajenos al costo del servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso.**

En consecuencia, ya que las normas controvertidas establecen la obligación de pagar el servicio de alumbrado público a través de una tasa que se fija tomando en consideración elementos ajenos al costo real que le representó a los municipios de Hidalgo del Parral, Juárez, López, Meoqui y Morelos, es inconcuso que resultan contrarias a los principios de proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

En conclusión, las contribuciones establecidas en las disposiciones controvertidas efectivamente vulneran principio de justicia tributaria relativo a la proporcionalidad, puesto que la autoridad legislativa impuso una base gravable atendiendo al tipo o destino del bien inmueble registrado y no así el costo que le causa a los municipios la prestación de tal servicio, además de que impone tarifas diferenciadas a los sujetos pasivos pese a que beneficia a toda la colectividad por igual.

Con base en lo anterior, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional expulse del sistema jurídico del estado de Chihuahua las normas impugnadas de los municipios de Hidalgo del Parral, Juárez, López, Meoqui y Morelos, pues el legislador local instituyó una regulación cuya base gravable es ajena al costo que le causa a los municipios la prestación del servicio de alumbrado público.

ii. Inconstitucionalidad del cobro del servicio de alumbrado público previsto en la Ley de Ingresos del Municipio de Maguarichi.

Para mayor claridad, conviene recordar la forma en la que el legislador local estableció el cobro por el servicio de alumbrado público en el Municipio de Maguarichi:

- El monto a pagar por los contribuyentes será con una cuota hasta del 5% del importe del consumo de energía pagado a la Comisión Federal de Electricidad.

Al respecto, a juicio de este Organismo Nacional, es posible advertir derivado de la forma en que el legislador local configuró la contribución en análisis, que en realidad estableció un gravamen sobre el consumo de energía eléctrica, pues el monto a pagar en el Municipio de Maguarichi dependerá del consumo de energía por parte de los contribuyentes y no respecto del gasto que le causa al Municipio proporcionar el servicio de alumbrado público.

En efecto, el legislador local estableció que del consumo total de los contribuyentes que se registre por la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará un 5% por motivo del pago del servicio de alumbrado público, cuestión que sin lugar a grava el consumo de energía eléctrica.

Es decir, el pago por el servicio de alumbrado público en el Municipio de Maguarichi dependerá del consumo de energía que lleven a cabo los contribuyentes, así su base imponible es un importe con base en la variable del consumo total de energía eléctrica, lo cual no guarda congruencia con la forma constitucional para determinar el monto a pagar por ese servicio, pues por mandato constitucional – y sostenido en reiteradas ocasiones por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación – el monto a pagar por ese servicio debe de tener como base el costo que para la autoridad implica por brindar este servicio y no en relación con el consumo de energía eléctrica de los usuarios.

Lo anterior ya que, si bien el artículo 115 de la Constitución Federal prevé que el Municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado, lo cierto es que dicha habilitación constitucional se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1º constitucional.

En esa tesitura, como se ha venido manifestando, los precios que se cobrarán por los servicios de alumbrado público deben cumplir con los principios constitucionales tributarios, particularmente el de legalidad tributaria que fue abordado en párrafos anteriores, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las personas en su carácter de contribuyentes.

Así, por mandato constitucional del artículo 73, en su fracción XXIX, numeral 5, inciso a), será el Congreso de la Unión la autoridad competente para establecer contribuciones sobre energía eléctrica. Es decir, el Poder Reformador de la Constitución General inhabilitó a las legislaturas locales para establecer contribuciones respecto de la energía eléctrica, como lo es gravar su consumo.

A mayor abundamiento, como se precisó anteriormente, ese Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2019 determinó que, el legislador local no cuenta con facultad constitucional para regular contribuciones en materia de energía eléctrica, pues si bien es competencia de los municipios el cobro del servicio de alumbrado público, lo cierto es que de ninguna manera se autoriza que las legislaturas locales establezcan impuestos sobre energía eléctrica.

De ahí que, la forma en que el legislador local reguló en la Ley de Ingresos del Municipio de Maguarichi como se recaudará el pago por el servicio de alumbrado público, deviene inconstitucional toda vez que independientemente de la denominación que estableció -pago por el servicio de alumbrado público- lo cierto es que al establecer que el pago será conforme al consumo de energía en realidad gravó el consumo de energía eléctrica por parte de los contribuyentes; para lo cual se encuentra inhabilitado constitucionalmente en términos del artículo 73 de la Constitución General.

Finalmente, esta Comisión Nacional estima pertinente reiterar que en la resolución dictada por ese Máximo Tribunal Constitucional a la acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021¹⁷, esta última promovida por este Organismo Autónomo, en la cual declaró la invalidez de aquellos preceptos que regulan impuestos sobre el consumo de energía eléctrica, lo cual constituye una atribución que sólo corresponde a la Federación, tal como acontece en el presente caso.

Además, en indicado fallo, ese Tribunal Pleno determinó vincular hacia el futuro al Congreso del estado de Chihuahua, para que se abstuviera de establecer derechos por alumbrado público en los términos invalidados, es decir, bajo una regulación de impuestos; lo cual, como se ha hecho patente en el presente escrito, no ha sido cumplido por el legislador de esa entidad.

¹⁷ Resuelta en sesión ordinaria del 18 de noviembre de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

Por lo tanto, al haberse demostrado la incompatibilidad de las normas impugnadas con el andamiaje constitucional que rige en nuestro país, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y sean expulsadas del orden jurídico local.

SEGUNDO. Los artículos impugnados que se señalan en el apartado III, inciso b) de la presente demanda, prevén cobros injustificados por la reproducción de información pública en copias simples, impresiones, copias certificadas y reproducción en medios magnéticos, discos compactos o en USB.

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

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de los municipios precisados del estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2022, transgreden los derechos humanos de acceso a la información, así como los principios de gratuidad que rige a dicha prerrogativa fundamental y de proporcionalidad tributaria.

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

Luego, se enunciarán los argumentos por los cuales se estima que las disposiciones combatidas, al establecer el pago de un derecho por la reproducción de copias simples, impresiones, certificaciones y reproducción en medios magnéticos y discos compactos de los documentos solicitados, se traducen en una transgresión al principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que **las cuotas previstas no se justifican mediante bases objetivas del costo de los materiales empleados**, por lo que transgreden el principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información.

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

Para abordar el presente concepto de invalidez es necesario referirnos en primer término al alcance del derecho a la información comprende, consagrado en el artículo 6 constitucional. El Tribunal Constitucional del país ha señalado que dicho derecho comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).¹⁸

Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).¹⁹

En otro orden de ideas, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otra parte, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).²⁰

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, a su vez, 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).²¹

¹⁸ 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."

¹⁹ *Ídem.*

²⁰ *Ídem.*

²¹ *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, que por información pública se entiende el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público.

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

Al interpretar este derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos²² ha establecido lo siguiente lo siguiente:

1. Se trata de un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista legítima restricción.
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.

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas).

El citado Tribunal Interamericano ha sostenido que la posibilidad de que las personas puedan “buscar” y “recibir” “informaciones” protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado. Consecuentemente, el numeral 13 del Pacto de San José ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. La Corte Interamericana ha concluido que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible.²³

En esa tesitura, es importante destacar que tanto esa Suprema Corte de Justicia como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han sido enfáticas en establecer la doble vertiente del derecho de acceso a la información: por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.²⁴

Así, el derecho de acceso a la información constituye un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. De tal suerte que obstaculizar el ejercicio de este derecho fundamental haría nugatorias diversas prerrogativas constitucionales.

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

²³ *Ídem.*

²⁴ 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.”

Precisamente, en las discusiones que dieron origen a la reforma y adiciones al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 2007, se advierte que el Constituyente Permanente determinó consagrar la gratuidad en el derecho de acceso a la información en la fracción III del referido numeral como una garantía indispensable para 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 recalcarse la importancia del derecho de acceso gratuito a la información pública pues éste es piedra angular de un Estado democrático y de derecho, luego entonces, debe ser protegido y garantizado en sus dos dimensiones; individual y social. La individual, ya que protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad, formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno, fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa. Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información, que constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual.

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

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

En conclusión, el Máximo Tribunal del país ha resuelto que lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos. Para ello debe

analizarse si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

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

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

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

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

Una vez que se ha expuesto el contenido del derecho de acceso a la información, de conformidad con los parámetros nacional e internacionales en la materia, a continuación, se expondrán los motivos por los que se estiman inconstitucionales los preceptos a los que se ha hecho referencia de las leyes de ingresos de los municipios de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2022, que contemplan cobros injustificados por la reproducción de información.

Las disposiciones que se someten a consideración de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación establecen los siguientes sobros por la reproducción de información pública:

○ Aquiles Serdán:

- | | |
|---|---------|
| ○ Disco compacto CD ROM: | \$10.00 |
| ○ Copia fotostática simple: | \$1.00 |
| ○ Copia certificada, tamaño carta u oficio: | \$4.00 |

- Ascensión:
 - Medio de almacenamiento electrónico: \$20.00
 - Copia fotostática simple c/u: \$1.00
 - Copia certificada, tamaño carta u oficio \$20.00

- Cuauhtémoc:
 - Disco compacto CD ROM 0.34 UMA
 - Copia fotostática simple c/u 0.02 UMA
 - Copia certificada, tamaño carta u oficio 0.14 UMA

- Delicias:
 - Copia fotostática, en papel tamaño carta, por página: \$0.60
 - Copia fotostática, en papel tamaño oficio, por página: \$0.070
 - Papel impreso tamaño carta, por cada página:
 - Blanco y negro: \$1.00
 - A color \$10.00
 - Disco compacto grabable (CD-R), por cada uno \$10.00
 - Disco DVD grabable (DVD-R), por cada uno \$30.00

- Juárez:
 - Copia simple a blanco y negro tamaño carta: 0.017 UMA
 - Copia simple a blanco y negro tamaño oficio 0.019 UMA
 - Copia simple a color tamaño carta 0.120 UMA
 - Copia simple a color tamaño oficio 0.143 UMA
 - Disco compacto .205 UMA
 - USB 16 GB 1.90 UMA
 - USB 32 GB 3.79 UMA
 - Copias certificadas tamaño carta u oficio .234 UMA

Así, es posible advertir que las leyes de ingresos en combate establecen diversos montos a pagar por la expedición de información con motivo de acceso a la información pública, sin embargo, a juicio de este Organismo Nacional dichos montos no se encuentran justificados en razón a los materiales que se utilizan para su expedición.

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

Ello, pues como se explicó previamente, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, impera el principio de gratuidad, conforme al cual **únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso y el de su certificación; cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando 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 local al prever 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 prestados 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.²⁵

²⁵ Véanse las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver: la acción de inconstitucionalidad 13/2018, en sesión del 06 de diciembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2019, en sesión del 03 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2019, en sesión del 05 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2019, resuelta en sesión del 26 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; la sentencia de la

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.²⁶

En esa virtud, los materiales que adquieran los municipios para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información pública deben 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.²⁷

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 la cual 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.

Lo anterior, en virtud de que, no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el ya mencionado principio de gratuidad, así como en el hecho de que los costos de reproducción, envío o certificación se sustenten en una base objetiva y razonable. De ahí que **el legislador tiene, al prever alguna tarifa o cuota, la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción.**²⁸

Conforme a lo anterior, y en atención a lo dispuesto por las normas impugnadas, se fijaron cuotas, los cuales a juicio de esta Comisión Nacional no se encuentran

acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, entre otras.

²⁶ *Ibidem*, p. 63.

²⁷ *Ídem*.

²⁸ 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.

justificadas en razón del costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información.

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

Así, 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 gravando la entrega de la información.

En esa tesitura, recaía en el legislador local la carga de demostrar que el cobro que estableció en las leyes impugnadas por la entrega de información en diversos medios atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.²⁹

Es decir, el legislador local tiene la obligación de hacer explícitos los costos y en general la metodología que le permitió arribar a las tarifas por la reproducción de la información, como pudiera ser, por ejemplo, señalando el valor comercial de las hojas de papel, de la tinta para la impresión, entre otros, a efecto de que se pueda advertir que dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos³⁰.

²⁹ 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.

³⁰ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 25/2021, resuelta en sesión del 23 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 47.

Por lo tanto, lo procedente es declarar la invalidez de las normas impugnadas, ya que no se justifican los cobros para la reproducción de la información pública mediante copias simples, impresiones y dispositivos de almacenamiento denominado disco compacto (CD y DVD) o en memorias USB, así como la expedición en copia certificada, pues no se ajustan con el parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.³¹

De tal suerte que, conforme al criterio de ese Alto Tribunal, si no existe razonamiento que justifique el cobro por la reproducción de información con una base objetiva, ello sólo puede significar que la cuota establecida se determinó de forma arbitraria sin contemplar el costo real de los materiales empleados en la reproducción de la información en copias simples y medios digitales, por lo que las normas combatidas transgreden el principio de gratuidad de acceso a la información pública contenido en el artículo 6° de la Constitución Federal, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

Adicional a los argumentos anteriores, es importante mencionar que las normas impugnadas tienen un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico, pues al realizar cobros por la entrega de información, unos de los sujetos destinatarios de las normas 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 Chihuahua 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.

Por último, cabe destacar que ese Alto Tribunal Constitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021, esta última promovida

³¹ Así lo ha resuelto en diversos precedentes, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 104/2020 y la 93/2020.

por este Ombudsperson, decretó la invalidez de normas que establecían cobros desproporcionales e injustificados por la reproducción de información de diversas leyes de ingresos municipales chihuahuenses, para el ejercicio fiscal 2021, determinando vincular al Congreso del estado de Chihuahua para que en lo futuro se abstuviera de establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información en términos de lo resuelto en dicho fallo, lo cual, como se ha hecho patente en el presente escrito, no ha sido cumplido por el legislador de la entidad.

TERCERO. Las normas precisadas en el apartado III, inciso c), del presente escrito de demanda, al prever el pago de derechos por permisos para realizar diversos eventos sociales, vulneran los derechos a la libertad de reunión e intimidad y se traducen en injerencias arbitrarias por parte de la autoridad municipal.

Lo anterior, debido a que la exigencia de que se cuente con una autorización para que las personas puedan realizar festividades o celebraciones, inclusive cuando no se utilice la vía pública, consiste en una intrusión excesiva y desproporcionada en la vida privada de las personas.

Sobre el particular, esta Comisión Nacional estima que los preceptos impugnados en el presente apartado –los cuales establecen un cobro por la expedición de permisos o autorizaciones municipales para la realización de eventos sociales–, restringen de manera desproporcional los derechos fundamentales de reunión, intimidad y transgreden la prohibición de injerencias arbitrarias.

A efecto de demostrar indicada aseveración, el presente concepto se organizará en tres apartados, en los primeros dos se abordarán los alcances de los derechos a la vida privada o intimidad y reunión, para concluir con los argumentos que sostienen la incompatibilidad de los preceptos cuestionados con el marco de regularidad constitucional.

A. Derecho a la privacidad o intimidad.

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

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

“DERECHO A LA PRIVACIDAD O INTIMIDAD. ESTÁ PROTEGIDO POR EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Dicho numeral establece, en general, la garantía de seguridad jurídica de todo gobernado a no ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones, sino cuando medie mandato de autoridad competente debidamente fundado y motivado, de lo que deriva la inviolabilidad del domicilio, cuya finalidad primordial es el respeto a un ámbito de la vida privada personal y familiar que debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás, con la limitante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para las autoridades. En un sentido amplio, la referida garantía puede extenderse a una protección que va más allá del aseguramiento del domicilio como espacio físico en que se desenvuelve normalmente la privacidad o la intimidad, de lo cual deriva el reconocimiento en el artículo 16, primer párrafo, constitucional, de un derecho a la intimidad o vida privada de los gobernados que abarca las intromisiones o molestias que por cualquier medio puedan realizarse en ese ámbito reservado de la vida.”

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

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

En ese sentido, la noción de lo privado se encuentra vinculada con aquello que no constituye vida pública, lo que se reserva frente a la acción y conocimiento de los demás, lo que se desea compartir únicamente con aquellos que uno elige. Estas nociones básicas se plantearon en la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número CCXIII/2009, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, materia constitucional, Novena Época, pág. 266, que a continuación se cita:

“DERECHO A LA VIDA PRIVADA. SU CONTENIDO ES VARIABLE TANTO EN SU DIMENSIÓN INTERNA COMO EXTERNA. El contenido del derecho a la intimidad o vida privada está destinado a variar, legítima y normalmente, tanto por motivos que podemos llamar internos al propio concepto como por motivos externos al mismo. La variabilidad interna de la noción de privacidad alude al hecho de que el comportamiento de sus titulares puede influir en la extensión de su ámbito de protección. No se trata sólo de que el entendimiento de lo privado

cambie de una cultura a otra y que haya variado a lo largo de la historia, sino que forma parte del derecho a la privacidad, como lo entendemos ahora, la posibilidad de que sus titulares modulen, de palabra o de hecho, su alcance. Algunas personas comparten con la opinión pública, con los medios de comunicación o con un círculo amplio de personas anónimas, informaciones que para otras se inscriben en el ámbito de lo que preservan del conocimiento ajeno. Aunque una pauta de conducta de este tipo no implica que la persona en cuestión deje de ser titular del derecho a la privacidad, ciertamente disminuye la extensión de lo que de entrada puede considerarse incluido dentro de su ámbito de protección. Por su parte, la variabilidad externa deriva de la existencia de fuentes externas de límites al derecho, y alude a la diferencia normal y esperada entre el contenido prima facie de los derechos fundamentales y la protección real que ofrecen en los casos concretos, una vez contrapesados y armonizados con otros derechos e intereses, que pueden apuntar en direcciones distintas e incluso opuestas a las que derivan de su contenido normativo. Así, aunque una pretensión pueda en principio relacionarse con el ámbito generalmente protegido por el derecho, si la misma merece prevalecer en un caso concreto, y en qué grado, dependerá de un balance de razones desarrollado de conformidad con métodos de razonamiento jurídico bien conocidos y masivamente usados en los estados constitucionales contemporáneos. Como han expresado canónicamente los tribunales constitucionales y de derechos humanos del mundo, ningún derecho fundamental es absoluto y puede ser restringido siempre que ello no se haga de manera abusiva, arbitraria o desproporcional.”

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

“DERECHO A LA VIDA PRIVADA. SU CONTENIDO GENERAL Y LA IMPORTANCIA DE NO DESCONTEXTUALIZAR LAS REFERENCIAS A LA MISMA.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha referido en varias tesis a los rasgos característicos de la noción de lo "privado". Así, lo ha relacionado con: lo que no constituye vida pública; el ámbito reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás; lo que se desea compartir únicamente con aquellos que uno elige; las actividades de las personas en la esfera particular, relacionadas con el hogar y la familia; o aquello que las personas no desempeñan con el carácter de servidores públicos. Por otro lado, el derecho a la vida privada (o intimidad) está reconocido y protegido en declaraciones y tratados de derechos humanos que forman parte del orden jurídico mexicano, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 12), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 17), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 11) y la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 16). Al interpretar estas disposiciones, los organismos internacionales han destacado que la noción de vida privada atañe a la esfera de la vida en la que las personas pueden expresar libremente su identidad, ya sea en sus relaciones con los demás o en lo individual, y han destacado su vinculación con un amplio abanico de otros derechos, como la inviolabilidad de la correspondencia y de las comunicaciones en general, la inviolabilidad del domicilio, las principios respecto de los registros personales y corporales, las relacionadas con la recopilación y registro de información personal en bancos de datos y otros dispositivos; el derecho a una vivienda adecuada, a la salud y a la igualdad; los derechos reproductivos, o la protección en caso de desalojos forzados. Las afirmaciones contenidas en las resoluciones nacionales e internacionales son útiles en la medida en que no se tomen de manera descontextualizada, emerjan de un análisis cuidadoso de los diferentes escenarios jurídicos en los que la idea de privacidad entra en juego y no se pretenda derivar de ellas un concepto mecánico de vida privada, de referentes fijos e inmutables. Lo único que estas resoluciones permiten reconstruir, en términos abstractos, es la imagen general que evoca la idea de privacidad en nuestro contexto cultural. Según esta noción,

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

Ese Alto Tribunal ha sostenido que el Estado puede concesionar los actos que caen dentro de sus atribuciones y aquellos que por interés público debe vigilar, pero no aquellos que por estar dentro de las actividades que la constitución garantiza al individuo, puede éste ejecutar libremente, sin el permiso o gracia de la autoridad.³²

En el ámbito internacional el derecho fundamental a la privacidad se encuentra tutelado también en el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en el diverso 17 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por su parte, sobre el derecho a la intimidad, la Corte Interamericana ha señalado que el ámbito de la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública. En este orden de ideas, el domicilio se convierte en un espacio en el cual se puede desarrollar libremente la vida privada.³³

³² Tesis s/n, derivada del Amparo administrativo en revisión 4953/35, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXX, pág. 4647, del rubro: “**CONCESIONES ADMINISTRATIVAS, SUS CARACTERISTICAS.**”

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Vereda La Esperanza Vs. Colombia, sentencia de 31 de agosto 2017 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), párr. 242.

B. Libertad de reunión.

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

Es decir, la Constitución Federal reconoce como derecho fundamental el de reunirse con cualquier objeto, siempre que éste sea lícito y a la vez impone la prohibición para las autoridades de coartar dichas reuniones lícitas. Aunado a que, como ya se mencionó, los derechos a la intimidad y la vida privada encuentran su fundamento constitucional en la inviolabilidad del domicilio.

La Primera Sala de ese Alto Tribunal ha señalado que, el derecho a la libertad de reunión consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica.³⁴

Por su parte, el artículo 15 de la Convención Americana, como se dijo anteriormente, *“reconoce el derecho de reunión pacífica”*. Sobre este derecho humano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos y ha determinado que el derecho de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática y no debe ser interpretado restrictivamente.³⁵

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Expuesto el parámetro de control de la regularidad constitucional que a juicio de este Organismo Nacional resulta aplicable, corresponde analizar las disposiciones precisadas en el apartado III inciso c) del presente recurso a la luz de dicho estándar.

Para el adecuado análisis, corresponde mencionar que las disposiciones en combate prevén el cobro por diferentes montos por permisos o autorizaciones para eventos sociales o fiestas familiares como: bautizos, quince años, bodas, despedidas de solteras, bailes, etc.

³⁴ Tesis 1a. LIV/2010, de la Primera Sala de Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXI, marzo de 2010, p. 927, del rubro: *“LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS.”*

³⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 171.

Al respecto, esta Comisión Nacional considera que las normas impugnadas transgreden los derechos fundamentales referidos porque establecen un cobro por la expedición de anuencias, permisos o autorizaciones municipales para la realización de diversos eventos sociales, tales como bailes, fiestas en salón, fiestas en domicilio particular, bailes y fiestas familiares y particulares, entre otras.

Lo anterior, sin que se señale de manera expresa la utilización de vías públicas u otros bienes de uso común que se aprovechen especialmente, lo cual confirma la inconstitucionalidad de exigir un permiso, toda vez que ello hace suponer que los cobros y las anuencias municipales se realizarán por el simple hecho de llevar a cabo festejos o celebraciones particulares, cuestiones que pertenecen exclusivamente a la esfera privada de las personas.

Además, es necesario precisar que las normas reclamadas prevén el cobro del permiso por la realización de eventos sociales en sí mismos, aun cuando refiere en algunas disposiciones que los mismos puedan realizarse en locales establecidos para tal efecto; sin embargo, se considera que aquí se mezclan dos cuestiones distintas.

Por un lado, es admisible que se exijan permisos para que los dueños de establecimientos operen locales destinados para la realización de eventos sociales, pero lo que no es constitucionalmente válido es que se prevea un permiso por la realización del evento en sí mismo, pues ello constituye una medida arbitraria y restrictiva del derecho de reunión y a la vida privada de las personas.

Lo anterior en razón al criterio sustentado y reiterado por el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes³⁶, relativo a que, aquellos preceptos que prevén el cobro de un derecho por la emisión de un permiso para que los gobernados se reúnan en sus casas o salones, con motivo de los eventos sociales son inconstitucionales pues condicionan el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de los municipios al pago para la obtención del permiso respectivo, restricción que carece de fundamento constitucional³⁷.

Asimismo, si partimos de la premisa básica de que la protección constitucional del derecho a la intimidad, implica protegerla de injerencias de las autoridades y terceros, así como salvaguardar los derechos conexos, como lo son la libertad de

³⁶ Véase las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad 95/2020, 13/2021, así como la 27/2021 y su acumulada 30/2021.

³⁷ Acción de inconstitucionalidad 95/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión ordinaria del 22 de septiembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, p. 131.

decidir el proyecto personal de vida, de constatar la protección de los manifestantes de la integridad física y moral, del honor y reputación, no ser presentado bajo una falsa apariencia, impedir la divulgación de hechos o publicaciones no autorizadas de fotografías; protección contra el espionaje y el uso abusivo de las comunicaciones privadas o, la protección contra la divulgación de informes comunicados o recibidos confidencialmente por un particular y especialmente, en lo que interesa para las normas impugnadas, la libertad de reunirse con cualquier fin lícito.

En efecto, el Estado no puede concesionar los actos que caen dentro de las actividades que la constitución garantiza al individuo, puede ejecutar libremente, sin el permiso o gracia de la autoridad.³⁸ En el caso concreto, la disposición impugnada, que establece un cobro por el permiso, la anuencia o la autorización para realizar eventos sociales, transgrede los derechos fundamentales de reunión y a la intimidad.

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

Por lo anterior, puede concluirse que imponer cobros por permisos municipales para la realización de festejos o eventos sociales, es inminentemente violatoria de los derechos humanos a la intimidad y la libertad de reunión, en los términos que han sido precisados, por lo que debe declararse su invalidez.

Finalmente, se reitera como en los conceptos de invalidez anteriores, que ese Alto Tribunal Constitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021, esta última promovida por este Ombudsperson, decretó la invalidez de normas que establecían cobros por la expedición de permisos para realizar eventos sociales, ya que vulneran los derechos a la libertad de reunión y determinó vincular al Congreso del estado de Chihuahua para que en el futuro se abstuviera de reiterar indicado vicio de constitucionalidad, lo cual, como se ha hecho patente en el presente escrito, no ha sido cumplido por el legislador de la entidad.

³⁸ Tesis s/n, derivada del Amparo administrativo en revisión 4953/35, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXX, pág. 4647, del rubro: *“CONCESIONES ADMINISTRATIVAS, SUS CARACTERÍSTICAS.”*

CUARTO. Las disposiciones precisadas en el apartado III, inciso d), del presente libelo, referentes a las leyes de ingresos municipales de López y de Saucillo, para el ejercicio fiscal de 2021, al multar a las personas por dormir en la calle, constituye una transgresión a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, previsto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es así, ya que se trata de disposiciones que tienen por efecto discriminar de forma indirecta y negativamente a las personas que, por sus condiciones particulares, tienen la necesidad de pernoctar en esas circunstancias.

En el presente apartado, se aborda la inconstitucionalidad de las normas contenidas en las leyes de ingresos de los municipios de López y de Saucillo del estado de Chihuahua, que imponen multas por dormir en lugares públicos, es decir, que sancionan a aquellas personas que pernoctan en algún sitio de esa índole, lo cual se estima es injustificado pues el simple hecho de dormir en un espacio común no representa algún daño a los espacios públicos ni a la sociedad.

Esta Comisión Nacional estima que el contenido de dicha disposición resulta discriminatorio al constituir una sanción desproporcional, cuya consecuencia es discriminar a las personas que por algún motivo duerman en la vía pública.

Para el desarrollo de indicada premisa, el presente concepto de invalidez se abordará primeramente el contenido del derecho a la igualdad y no discriminación para finalizar con los argumentos que evidencian los preceptos controvertidos vulneran indicados derechos humanos.

A. Derecho a la igualdad y no discriminación.

Para dar inicio con el análisis de la norma combatida, esta Comisión Nacional estima pertinente partir de la premisa del artículo 1º constitucional, el cual contempla la obligación inherente a todas las autoridades de abstenerse de realizar distinciones o exclusiones arbitrarias entre las personas basadas en categorías sospechosas enunciadas en el último párrafo de dicho numeral, lo que se traduce en el ámbito legislativo, en una prohibición a los Congresos de emitir normas discriminatorias.

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad

unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.³⁹

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

Por lo anterior, cuando esa Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.⁴⁰

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

En el caso concreto, imponen multas por “Dormir en la calle”, es decir se sanciona a aquellas personas que pernoctan en algún sitio público, resulta desproporcional y careciente de alguna justificación, por lo que, se presenta discriminación en razón de origen y condición social de las personas, luego entonces referidas disposiciones contienen una categoría sospechosa prohibida por la Constitución Federal que

³⁹ Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: *“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO”*

⁴⁰ Jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: *“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”*

atenta contra la dignidad humana y tiene por efecto pagar una cantidad por el hecho de dormir en la calle.

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

Además, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar que –de manera no limitativa– existen ciertas características sospechosas o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.⁴¹

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.⁴²

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

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

⁴¹ Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de 19 de noviembre de 2014, por unanimidad de cinco votos, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna; Corte Constitucional de Sudáfrica. Harksen V. Lane No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49.

⁴² Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

- Igualdad ante la Ley: obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma Litis salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- Igualdad en la Ley: opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.⁴³

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha hecho patente que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.

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

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

⁴³ Jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.”**

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.⁴⁴

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

Por su parte, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación, es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.⁴⁵

B. Inconstitucionalidad de las normas.

Como se apuntó al inicio del presente concepto, las disposiciones impugnadas de los municipios de López y de Saucillo, ambos del estado de Chihuahua, establecen el cobro como una multa por “Dormir en lugares públicos”, lo cual se constituye como una transgresión a los derechos a la igualdad y no discriminación de las personas que derivado de su situación particular se ven encaminadas a pernoctar en dichas condiciones.

⁴⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

⁴⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

Para demostrar esa afirmación, es indispensable traer a colación que para poder establecer que una norma o política pública que no contempla una distinción, restricción o exclusión explícita genera un efecto discriminatorio en una persona, por el lugar que ocupa en el orden social o en tanto perteneciente a determinado grupo social –con el consecuente menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o libertades fundamentales–, es necesario introducir factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación, entre los cuales se ubican las relaciones de subordinación en torno al género, la identidad sexo-genérica, la orientación sexual, la clase o la pertenencia étnica, las prácticas sociales y culturales que asignan distinto valor a ciertas actividades en tanto son realizadas por grupos históricamente desaventajados y las condiciones socioeconómicas.

La Primera Sala de este Alto Tribunal ha determinado que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir indirectamente cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto.⁴⁶

En ese sentido, las normas tildadas de inconstitucionales, a pesar de encontrarse en términos neutrales sin incluir explícitamente a las personas de población sin hogar, provoca una diferencia de trato irrazonable, injusto o injustificable de acuerdo con la situación que ocupan las personas dentro de la estructura social, por lo que nos encontramos frente a una práctica de discriminación indirecta la cual, conforme a lo establecido por ese Alto Tribunal, existe cuando el conjunto de prácticas, reproducidas por las instituciones y avaladas por el orden social, provoca que las personas enfrenten distintos escenarios sociales, políticos, económicos y éticos, y diferentes oportunidades de desarrollo y de consecución de sus planes de vida, debido a su pertenencia a grupos en situación de exclusión sistemática, históricamente determinada.

Asimismo, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, ésta última promovida por

⁴⁶ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 100/2017 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, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, página 225 de rubro: *“DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN”*.

esta Institución Nacional, se pronunció sobre la constitucionalidad de ese tipo de disposiciones.

Al respecto, resolvió que las normas que sancionan administrativamente por dormir en la vía pública producen un efecto de discriminación indirecta que afecta negativamente en forma desproporcional a las personas que, por sus condiciones particulares, tienen la necesidad de pernoctar en esas circunstancias.⁴⁷

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

Finalmente, este Ombudsperson remarca que el pasado dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó –al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021— declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones que preveían cobros como una multa por “Dormir en lugares/espacios públicos”, ya que producen un efecto de discriminación indirecta en perjuicio de las personas que, por sus condiciones particulares, tienen la necesidad de pernoctar en la vía pública.

Asimismo, en el mencionado fallo, esa Máxima Corte Constitucional vinculó hacia el futuro al Congreso del estado de Chihuahua para que se abstuviera de reiterar el vicio aludido, empero, tal como se ha demostrado, el Poder Legislativo chihuahuense continúa incurriendo en el vicio de constitucionalidad referido.

⁴⁷ Resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 24 de noviembre de 2019, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

QUINTO. Lo dispuesto en el apartado 4, numeral 4.2 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Ignacio Zaragoza, para el ejercicio fiscal 2022, del estado de Chihuahua transgrede el derecho humano a la identidad y a la gratuidad por le emisión de la primera acta de nacimiento, al establecer un cobro por el registro extemporáneo del nacimiento, lo que desincentiva el registro oportuno y el cumplimiento del derecho a la identidad.

Por tanto, transgrede los artículos 1º y 4º de la Constitución Federal; transitorio segundo del decreto que reforma el artículo 4º constitucional; 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la disposición en combate vulnera el derecho fundamental a la identidad, ya que establece cobro por el registro extemporáneo de nacimiento.

Para arribar a dicha afirmación, en primer término, se abordará el núcleo esencial del derecho a la identidad en México, para posteriormente confrontar el precepto en combate con la indicada prerrogativa fundamental.

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

Para llegar a la conclusión de que la norma impugnada es inconstitucional, resulta conveniente tener presente la implicación tautológica del derecho a la identidad, la cual implica que toda persona desde el momento de su nacimiento debe tener identidad –entendida ésta– como un conjunto de rasgos propios de un individuo que lo caracterizan y diferencian frente a los demás, y que le dan consciencia de sí mismo. Es precisamente por lo anterior, que en este derecho convergen otros derechos fundamentales, tales como al nombre, a la nacionalidad, a la filiación y a la personalidad jurídica.

Cabe resaltar que en el orden constitucional mexicano el derecho a la identidad se encuentra reconocido en el párrafo octavo del artículo 4º de nuestra Constitución Federal,⁴⁸ de cuyo texto pueden desprenderse cuatro postulados fundamentales

⁴⁸ “Artículo 4º. (...)”

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

para las autoridades del Estado en relación con la protección de derechos humanos, a saber:

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

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

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 necesarios para el desarrollo de aspectos vitales, desde el primer momento de vida de un individuo y hasta en su edad adulta.

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

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

- La universalidad: entendida como el aseguramiento a toda persona del acceso al registro de su nacimiento en el territorio nacional, independientemente de

su origen étnico, sexo, condición económica, origen geográfico, o cualquier otra circunstancia.

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

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

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

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

Esto es así porque las razones para no efectuar el registro de un nacimiento son diversas a nivel legal, geográfico, económico, administrativo y/o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno. De entre ellos destacan los

costos asociados al registro y emisión del acta de nacimiento como una importante limitante, sobre todo para las personas con mayor marginación social.

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

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

Adicionalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sustentado que la obligación de los Estados partes de garantizar los derechos humanos se da en todo el aparato gubernamental y, en general, a 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”⁴⁹

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.

⁴⁹ Véase Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo), sentencia del 29 de julio de 1988, serie C.

Por ese motivo, el Poder Reformador de la Constitución, dispuso en el artículo Segundo Transitorio⁵⁰ del Decreto que reforma el artículo 4º constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de junio de 2014, que a partir de la entrada en vigor de dicho decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, disponían de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derechos por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta respectiva.

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

Si bien los tratados internacionales en la materia no reconocen la característica de gratuidad como parte del derecho a la identidad, en tanto se limitan a exigir a los Estados que garanticen 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 fundamental.⁵¹

B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

Como se apuntó en la parte introductoria del presente concepto de invalidez, en el apartado 4, numeral 4.2 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Ignacio Zaragoza, el legislador local determinó establecer el cobro por el registro extemporáneo de nacimiento por un monto de \$350.00 pesos.

A juicio de esta Institución Nacional el legislador local perdió de vista la finalidad de la ya referida reforma de 17 de junio de 2014, al artículo 4º constitucional ya que, al establecer un cobro por registro extemporáneo de nacimiento, desnaturaliza los fines constitucionales del derecho a la identidad, todo ello en perjuicio del interés

⁵⁰ **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.

⁵¹ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 4/2018 del 3 de diciembre de 2018, párrafo 28.

superior de las niñas, niños y adolescentes, asimismo la medida adoptada al apreciarse injustificada y desproporcionada, se erige como discriminatoria.

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

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

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

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

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

De manera particular el pasado 18 de noviembre de 2021 ese Tribunal Constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021, esta última promovida por esta Institución Autónoma, declaró

la invalidez de disposiciones de los municipios de Allende y de Ignacio de Zaragoza, ambos del estado de Chihuahua cuyo contenido era similar a las hoy impugnadas.

Sin embargo, y pese al sentido de mencionado fallo constitucional, el legislador local reitero el vicio de constitucionalidad en una de las mismas normas invalidadas, es la decir, el precepto que hoy se combate de la Ley de Ingresos del Municipio chihuahuense de Ignacio Zaragoza.

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 sólo traería por consecuencia 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 ha reiterado 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.”⁵²

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

⁵² Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 4/2018 del 3 de diciembre de 2018, párr. 35 y 36.

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

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

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas por lo que se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

ANEXOS

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

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 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.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua que contiene los Decretos publicados el 29 de diciembre de 2021, por los que se expidieron las 16 leyes de ingresos de los municipios de esa entidad, para el Ejercicio Fiscal 2022 impugnadas en el presente medio de control de la constitucionalidad (Anexo dos).

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

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

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

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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



LMP