

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

Ciudad de México, a 29 de enero de 2024.

**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 24 leyes de ingresos municipales del estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2024, expedidas mediante decretos publicados en el medio oficial de difusión de esa entidad el pasado 30 de diciembre de 2023.

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

Designo como delegada, 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 Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Juan de Dios Izquierdo Ortiz, Eugenio Muñoz Yrisson 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
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:.....	8
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.....	8
VI. Competencia.....	8
VII. Oportunidad en la promoción. ....	9
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	9
IX. Introducción.....	10
X. Conceptos de invalidez.....	11
PRIMERO.....	11
A. Naturaleza de los derechos por servicios y principios de justicia tributaria que los rigen.....	11
B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	15
SEGUNDO.....	21
A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información ....	22
B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.....	27
TERCERO.....	35
A. Libertad de reunión.....	36
B. Inconstitucionalidad de las disposiciones combatidas.....	38
CUARTO.....	42
A. Derecho de seguridad jurídica y legalidad.....	42
B. Alcances del principio de taxatividad.....	44
C. Inconstitucionalidad de las normas.....	49
a. Infracciones por causar ruido o escándalo en la vía pública.....	51
b. Infracción por faltar al respeto o agresiones verbales.....	53
c. Infracciones por participar en juegos de cualquier índole en la vía pública.....	58
d. Infracción por permitir pasaje en estado de ebriedad o intoxicación.....	59
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	61



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

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

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

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

A. Congreso del Estado de Chihuahua.

B. Gobernadora del Estado de Chihuahua.

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

**a) Cobros desproporcionados por reproducción de información, no relacionada con el derecho de acceso a la información**

1. Fracción II.4, numeral 7.3, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Allende, Estado de Chihuahua.
2. Fracción IV, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Casas Grandes, Estado de Chihuahua.
3. Fracción II.7, numeral 9, de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Coronado, Estado de Chihuahua.
4. Fracción II.2.4, numeral I, inciso B), de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Delicias, Estado de Chihuahua.
5. Fracción II.3, numeral 15, de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Gómez Farías, Estado de Chihuahua.

6. Fracción II.2.4, numeral 26, inciso b), de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Namiquipa, Estado de Chihuahua.
7. Artículo 21, Fracción IV, inciso a.1, de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Nuevo Casas Grandes, Estado de Chihuahua.
8. Fracción IV, numeral 1, de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Rosales, Estado de Chihuahua.
9. Numeral 9.23, letras b y c), de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Santa Bárbara, Estado de Chihuahua.
10. Fracción II.8, numeral 7, de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Satevó, Estado de Chihuahua.

**b) Cobros por la reproducción de información en ejercicio del derecho de acceso a la información pública**

1. Fracción VII, apartado AA, inciso c), la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Camargo, Estado de Chihuahua.
2. Fracción XXII, numerales 3, inciso b), y 4, inciso b), de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Chihuahua, Estado de Chihuahua.
3. Fracción II.1, numeral 15, incisos a) y c), de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Hidalgo del Parral, Estado de Chihuahua.
4. Artículo 68, numerales 3, 4, 7 y 8 de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua.
5. Fracción II.2.4, numeral 25, incisos A, B), C) y D), de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Namiquipa, Estado de Chihuahua.
6. Numeral 10 de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Santa Bárbara, Estado de Chihuahua.
7. Numeral 11, números 20 y 26, fracciones III, inciso b), IV, inciso b), y VI, de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Saucillo, Estado de Chihuahua.

**c) Cobros por la autorización para la realización de eventos sociales**

1. Fracción II.4, numeral 4, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Allende, Estado de Chihuahua.
2. Fracción III.17, numeral 23, de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Aquiles Serdán, Estado de Chihuahua.
3. Inciso B, numeral 16.13 de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Ascensión, Estado de Chihuahua.
4. Fracción VII, numeral 8, de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Coyame del Sotol, Estado de Chihuahua.
5. Fracción II.2.8, inciso B), numeral 2, de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Delicias, Estado de Chihuahua.
6. Artículo 69, numeral 5, de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua.
7. Numeral 4.20 de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Julimes, Estado de Chihuahua.
8. Fracción II.2.8, numeral 2, de la tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Namiquipa.
9. Artículo 21, Fracción IV, apartado a, subapartado a.2.18.14, de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Nuevo Casas Grandes, Estado de Chihuahua.
10. Fracción II.12, en lo relativo a “Permiso para bailes de paga”, de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de San Francisco del Oro, Estado de Chihuahua.

**d) Establecimiento de infracciones que causan inseguridad jurídica.**

**i. Causar ruidos o molestias**

- Anexo 3, apartado “Son infracciones contra el orden y la seguridad”, correspondientes a las infracciones “Causar escándalos en lugares públicos, que alteren la tranquilidad de las personas” y “Producir ruidos por cualquier medio, que provoquen molestias o alteren la tranquilidad de las personas”, de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Allende, Estado de Chihuahua.

- Fracción IX, inciso a), infracciones “Causar escándalos en lugares públicos, que alteren la tranquilidad de las personas”, y “Producir ruidos por cualquier medio, que provoquen molestias o alteren la tranquilidad de las personas”, de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Bachíniva.
- Tarifa de “Multas por faltas al Bando de policía y buen gobierno, contra el orden y la seguridad general”, fracciones I y II, de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Jiménez, Estado de Chihuahua.
- Fracción VI, incisos A) y B), de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de López, Estado de Chihuahua.
- Fracción III, relativo a las “Infracciones al bando de policía y buen gobierno”, numero 1, fracciones I) y II), de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Saucillo, Estado de Chihuahua.

**ii. Faltar al respeto o agresión verbal**

- Anexo 3, apartado “Son faltas o infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo”, correspondientes a la infracción “Faltar al respeto a las personas, en especial faltar a la consideración que se debe a los niños, ancianos y personas con capacidades diferentes”, de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Allende, Estado de Chihuahua.
- Artículo 8, fracción IV, Inciso a), fracción VIII-11, de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Cuauhtémoc, Estado de Chihuahua.
- Tarifa de “Infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia”, fracción III, de la Tarifa de tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez.

**iii. Juegos en vía pública**

- Anexo 3, apartado “Son infracciones contra el orden y la seguridad”, correspondientes a la infracción “Participar en juegos de cualquier índole en la vía pública siempre que afecten el libre tránsito de las personas y vehículos o que molesten a las personas”, de la Tarifa anexa

de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Allende, Estado de Chihuahua.

- Tarifa de “Multas por faltas al bando de policía y buen gobierno, contra el orden y la seguridad general”, fracción X, de la Tarifa de tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez.

**iv. Acceso al transporte público**

- Artículo 8, fracción IV, Inciso a), fracción IX-11, de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Cuauhtémoc, Estado de Chihuahua.
- Fracción III, número 8 relativo a “Transportistas de carga o personas”, apartado 8-7 de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2024 del Municipio de Saucillo, Estado de Chihuahua.

Todos ordenamientos publicados en el Periódico Oficial de esa entidad el día 30 de diciembre de 2023.

**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, 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 19 y 21 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.
- Libertad de reunión.
- Principio de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora.
- Principio de proporcionalidad tributaria.
- Principio de legalidad.
- Principio de gratuidad en el acceso a la información pública.

**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 30 de diciembre de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 31 siguiente del mismo mes y año, al lunes 29 de enero de 2024, 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)<sup>1</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y

---

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

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

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

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

de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI<sup>2</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## IX. Introducción.

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

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

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

*Defendemos al Pueblo*

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

---

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

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

manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

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

**PRIMERO.** Los artículos precisados en el inciso a) del apartado III del presente escrito, contenidos en distintas leyes de ingresos municipales del estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2024, prevén cobros injustificados y desproporcionados por la expedición de documentos en copias simples y certificadas, así como de su reproducción en diversos medios de almacenamiento (no relacionados con acceso a la información pública), debido a que no atienden a los costos que verdaderamente le representó al Estado la prestación de esos servicios. Por lo tanto, vulneran los principios de justicia tributaria, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que las disposiciones impugnadas de las leyes de ingresos de varios municipios del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2024, transgreden los principios de justicia tributaria, toda vez que prevén tarifas por determinados servicios que no atienden al costo real que le representó al ente público su prestación.

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

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

En el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos y se consagran los

principios constitucionales de índole fiscal, consistentes en generalidad contributiva, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales son derechos fundamentales inherentes a los gobernados que limitan el ejercicio de la potestad tributaria del Estado.

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

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

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

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

---

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

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

En otras palabras, los *derechos* son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, sino en la medida de que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares<sup>4</sup>.

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

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

Si como ya se explicó, en materia fiscal se entiende por “derechos” a aquellas contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado como **precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo** y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten, entonces el principio de proporcionalidad implica que la determinación de las cuotas correspondientes por

---

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

<sup>5</sup> 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.**”

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.**<sup>6</sup>

Ello se debe a que, al tratarse de derechos, debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.<sup>7</sup>

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

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

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

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

---

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> 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.”**

un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.<sup>8</sup>

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

## B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los preceptos controvertidos de las leyes de ingresos impugnadas de 10 municipios del Estado de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal 2024, señaladas en el apartado III, inciso a), del presente escrito, vulneran los principios de justicia tributaria, pues establecen el cobro de derechos por la expedición y entrega de información en copias simples, certificadas, en CD-ROM, DVD o USB que soliciten los gobernados a las autoridades del orden municipal, cuyas tarifas no son acordes a las erogaciones que realmente les representa la prestación de tales servicios.

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

Ley	Artículo
Ley de Ingresos del Municipio de Allende para el ejercicio fiscal del 2024.	II.4 LEGALIZACIÓN DE FIRMAS, CERTIFICACIÓN Y EXPEDICIÓN DE DOCUMENTOS MUNICIPALES.  7. Copias e impresiones por hoja

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

<sup>9</sup> 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.

	7.1 y 7.2 (...)	
	7.3 Impresión por hoja a color	\$ 5.00
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Casas Grandes para el ejercicio fiscal del 2024</b>	IV. Por legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales; a) Legalización de firmas y certificaciones	
	1. Expedición de copias simples	0.03 UMA
	2. Información en disco Compacto CD ROM o DVD	0.18 UMA
	3. Información en USB (no incluye USB)	0.18 UMA
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Coronado del Parral para el ejercicio fiscal del 2024</b>	II.7 LEGALIZACIÓN DE FIRMAS, CERTIFICACIÓN Y EXPEDICIÓN DE DOCUMENTOS MUNICIPALES.	
	1 a 8 (...)	
	9. Fotocopia de documentos municipales	\$20.00
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Delicias para el ejercicio fiscal del 2024</b>	II.2.4 Servicios y Trámites de Secretaría Municipal. 1. Legalización de firmas, expedición y certificación de documentos. A) (...) B) Expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio (...)	25.00
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Farías para el ejercicio fiscal del 2024</b>	II. 3 Legalización de Firmas, Certificación y Expedición de Documentos Municipales. 1 a 14 (...)	
	15. Copia de certificación de documentos	\$360.00
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Namiquipa para el ejercicio fiscal del 2024</b>	II.2.4 Servicios y Trámites de Secretaría Municipal. 26. Expedición de copias certificadas a) (...) b) De otros documentos, cada uno. c) (...)	1.04 UMA
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Casas Grandes para el ejercicio fiscal del 2024</b>	IV. Por legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales; a). Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales a.1. Legalización de firmas y certificaciones	
	Por la primera hoja certificada	\$105.00
	Por cada página adicional certificada	\$5.00
	Por la primera hoja en copia simple	\$30.00
	Por cada página adicional copia simple	\$2.00

<b>Ley de Ingresos del Municipio de Rosales para el ejercicio fiscal del 2024</b>	IV. Servicios y trámites de Secretaría Municipal 1. Legalización de firmas, expedición y certificación de documentos  A) Hasta cinco páginas 1.04 B) Páginas adicionales 0.32
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Santa Bárbara para el ejercicio fiscal del 2024</b>	9.23 Copias del archivo histórico municipal: a. (...) b. En copia fotostática 55.00 c. por la certificación de copias de documentos 125.00
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Satevó para el ejercicio fiscal del 2024</b>	II.8 Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales:  1 a 6 (...) 7. Copias del Archivo Histórico municipal a) Copia simple fotostática \$360.00 b) Copia certificada \$450.00

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

- Por la reproducción de documentos en copia simple de \$3.25 a \$360.00 pesos.
- Por la reproducción de documentos en copia certificada de \$25.00 a \$450.00 pesos.
- Por la reproducción de información en CD ROM o DVD, la tarifa es de \$19.54 pesos.
- Por la reproducción de información entregada en USB (sin incluir este medio de almacenamiento), se deberá cubrir una cuota de \$19.54 pesos.
- Por impresión a color se cobrará \$5.00 pesos

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

Bajo la premisa de que los preceptos impugnados regulan cuestiones relativas a derechos por servicios, ello exige al legislador local que al prever las cuotas observe el principio de proporcionalidad tributaria, según el cual, los montos deben

representar exactamente las erogaciones que les ocasionan dicho servicio a los diversos municipios involucrados.

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

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

A lo anterior hay que agregar que al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, entre ellas la 20/2019, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.

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

A la luz de lo anterior, **se transgrede el principio de proporcionalidad tributaria** porque los costos por la reproducción de documentos o información en copias simples, certificadas, impresiones y otros medios de almacenamiento—que no

derivan del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública –no son acordes o proporcionales al monto erogado por los municipios derivado de los servicios prestados ni guardan una relación razonable con los costos de los materiales utilizados, ni con el que implica certificar un documento.<sup>10</sup>

Por tanto, al tratarse de derechos por la expedición de copias certificadas o copias simples, así como el almacenamiento de información en otros medios ópticos, el pago correspondiente implica para la autoridad la concreta obligación de que la cuota establecida, entre otras cosas, sea acorde o proporcional al costo de los servicios prestados e igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio, regla que soslayó el legislador en el caso concreto, ya que no se advierte la correspondencia entre el servicio prestado y la cuota fijada en las leyes.

Ahora, específicamente en cuanto al cobro de certificaciones, se estima que también resultan desproporcionados los montos previstos en las leyes de ingresos chihuahuenses controvertidas, pues si bien es cierto el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, se da lugar a la relación entablada entre las partes que no es ni puede ser de derecho privado de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para éste, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**<sup>11</sup>.

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

---

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

<sup>11</sup> *Cfr.* Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92.

**en este caso, de certificación o constancia de documentos**<sup>12</sup>, pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite<sup>13</sup>.

Hasta lo aquí expuesto, ha quedado claro que el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al municipio – como ente estatal– su efectiva prestación, en la medida de que **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**<sup>14</sup>, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, sin que pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

Precisamente, respecto de este último punto, es pertinente mencionar que la Ley de Ingresos del Municipio de Casas Grandes, establece un cobro de 0.18 UMAS (\$19.54 pesos) por la *información en USB*, pero el propio precepto está aclarando que dicho monto no incluye la USB.

En realidad, dicha cuota constituye un cobro por la sola entrega de información, pues como la propia disposición lo aclara, la tarifa no cubre el citado medio de almacenamiento, lo que significa que éste debe proporcionado por el propio solicitante.

Frente a esta situación, la cuota es contraria al principio de proporcionalidad tributaria, ya que no se está cobrando por el material empleado para guardar o almacenar la información, sino por su sola entrega.

Finalmente, en el caso particular de las normas impugnadas contenidas tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Casas Grandes para el ejercicio fiscal del 2024, aunque las cuotas de \$2.00 y \$5.00 pesos por cada copia certificada y simple

---

<sup>12</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 74.

<sup>13</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, *op. cit.*, párr. 94.

<sup>14</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 91.

adicional, respectivamente, pudiera no considerarse excesiva o irrazonable en función del costo causado por brindar el servicio, la razón por la que se impugna es que en la propia ley se prevén otros montos por una sola foja, aunque se trate de esencialmente los mismos servicios, incluso superiores, por lo que se estima que de la lectura sistemática de los preceptos se refuerza lo injustificado de las cuotas establecidas, ya que las copias simples y certificadas, según se trate, no tienen el mismo valor entre sí, a pesar de que se trata de servicios esencialmente idénticos.

Ello permite que los gobernados eroguen cantidades distintas por servicios que en esencial emplean los mismos insumos, lo cual contradice el principio de equidad tributaria.

Por todo lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que los artículos controvertidos de las leyes de ingresos de los municipios Allende, Casas Grandes, Coronado, Delicias, Gómez Farías, Namiquipa, Nuevo Casas Grandes, Rosales, Santa Bárbara y Satevó, todas del estado de Chihuahua, señaladas en el apartado III, inciso a), de la presente demanda, transgreden los principios de justicia tributaria por las razones ya expuestas, por lo cual, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez y las expulse del sistema jurídico de la entidad.

**SEGUNDO. Las disposiciones normativas contenidas en las leyes de ingresos de 7 municipios del estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2024, señaladas en el inciso b) del apartado III de la presente demanda, establecen cuotas injustificadas por la entrega de la información pública solicitada en diferentes modalidades.**

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

En este apartado se argumentará que las normas controvertidas de las leyes de ingresos de 7 municipios del estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2024, puntualizadas en el inciso b) del apartado III del presente escrito, transgreden el

derecho humano de acceso a la información y el principio de gratuidad que rige a dicha prerrogativa fundamental.

Para llegar a esa conclusión, 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 en la materia.

Luego, se desarrollan las razones por las cuales se estima que las normas que establecen el pago de un derecho por la certificación de la información solicitada transgreden el principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, toda vez que la cuota prevista no se justifica objetivamente según el costo de los materiales empleados para su reproducción en dicha modalidad, por lo que contravienen el orden constitucional.

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

Para abordar el presente concepto de invalidez es necesario referir que el derecho a la información consagrado en el artículo 6 constitucional comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).<sup>15</sup>

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).<sup>16</sup>

Por su parte, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan requerir información al Estado de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa; lo que a su vez, implica una obligación a cargo del Estado de no

---

<sup>15</sup> Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 13/2018, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, así como la tesis aislada 2a. LXXXV/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Libro 34, septiembre de 2016, Décima Época, Materia Constitucional, página 839, de rubro siguiente: “DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL.”

<sup>16</sup> *Idem.*

obstaculizar ni impedir su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otra parte, de establecer los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).<sup>17</sup>

Por último, 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, que informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).<sup>18</sup>

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.

---

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> *Idem.*

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 Humanos<sup>19</sup> ha establecido 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.

---

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

6. Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.
7. Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.

El citado Tribunal Interamericano también ha explicado 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 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.<sup>20</sup>

En esa tesitura, es importante destacar que tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos han sido enfáticas en establecer la doble vertiente del derecho de acceso a la información: por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> Tesis de 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, del rubro siguiente: “ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”

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.

Precisamente, en las discusiones que dieron origen a la reforma y adiciones al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 2007, se advierte que el Constituyente Permanente determinó consagrar la gratuidad en el derecho de acceso a la información en la fracción III del referido numeral 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.

Es necesario recalcar la importancia del derecho de acceso gratuito a la información pública, pues éste es piedra angular de un Estado democrático y de derecho, lo que significa que 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 no está prevista constitucionalmente ni tiene una base en la ley general, significa un obstáculo para el particular que presente una solicitud de información.

En conclusión, 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, siempre que dichas cuotas se fijen 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, 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 las cuotas que se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que esta última no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso éstas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha Ley.

## **B. Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados**

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 presentan los motivos por los que se estiman inconstitucionales las distintas normas contenidas en 7 leyes de ingresos municipales del estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal del año en curso, que contemplan tarifas injustificadas por la reproducción de la información solicitada en diversas modalidades.

A efecto de demostrar la anterior premisa, de forma preliminar se transcriben las disposiciones normativas combatidas:

Ley	Artículo impugnado
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Camargo, Estado de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal 2024</b>	<p>VII LEGALIZACIÓN DE FIRMAS, CERTIFICACIÓN Y EXPEDICIÓN DE DOCUMENTOS MUNICIPALES</p> <p>(...)</p> <p>AA. Por los servicios prestados por el Municipio y los Organismos Descentralizados de la Administración Pública, consistente en el costo de los materiales para la reproducción de la información prevista en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.</p> <p>Lo anterior conforme a una base objetiva y razonable de los insumos utilizados para la reproducción envío y/o certificación de documentos, en materia de acceso a la información pública dentro de los parámetros previstos en las disposiciones federal y estatal respectivamente, así como el costo financiero de los mismos. La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante.</p> <p>a) (...)</p> <p>b) (...)</p> <p>c) Copia certificada tamaño carta u oficio 0.24 UMA</p> <p>(...)</p>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Chihuahua, Estado de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	<p>XXII.- POR LOS SERVICIOS PRESTADOS POR EL MUNICIPIO Y LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, CONSISTENTES EN EL COSTO DE LOS MATERIALES PARA LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA A QUE SE REFIERE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, AMBOS ORDENAMIENTOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, SE COBRARÁN LAS SIGUIENTES CUOTAS:</p> <p>1 a 2 (...)</p> <p>3. Papel impreso tamaño carta:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) A color, por cada página \$9.00</p> <p>4. Papel impreso tamaño oficio:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) Color, por cada página \$10.00</p> <p>(...)</p>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Hidalgo</b>	<p>II. 1 DERECHOS</p>

<p>del Parral, Estado de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal 2024</p>	<p>(...)</p> <p>15. Reproducción de información:</p> <p>a) En CD o USB 0.5 UMA</p> <p>b) Costo de envío.....2.00 UMA</p> <p>c) Primera hoja de fotocopia y/o impresión por documento oficial. .....0.01 UMA</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal 2024.</p>	<p>Artículo 68. Por los documentos impresos y/o electrónicos que se utilicen para reproducir la información proporcionada de acuerdo al artículo 64 de la Ley de transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, las personas físicas o morales que los soliciten pagaran de acuerdo a la siguiente tarifa:</p> <p>1. a 2. (...)</p> <p>3. Copia simple a color tamaño carta 0.120 UMA Por cada hoja</p> <p>4. Copia simple a color tamaño oficio 0.143 UMA Por cada hoja</p> <p>5. a 6. (...)</p> <p>7. Por la expedición de la información digital en disco compacto o memoria USB</p> <p>7.1 Disco compacto 0.205 UMA Por unidad</p> <p>7.2 USB 16 GB 1.90 UMA Por unidad</p> <p>7.3 USB 32 GB 3.79 UMA Por unidad</p> <p>8. Expedición de copias certificadas de documentos tamaño carta u oficio 0.234 UMA Por cada hoja.</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Namiquipa, Estado de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal 2024.</p>	<p>II.2.4 Servicios y trámites de Secretaría Municipal</p> <p>1 a 24 (...)</p> <p>25. Derechos por reproducción de la información Pública a que hace referencia la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua:</p> <p>A) Copia fotostática, blanco y negro, en papel tamaño carta, por hoja.....02 UMA</p> <p>B) Copia fotostática, blanco y negro, en papel tamaño oficio, por hoja .03 UMA</p> <p>C) Papel impreso tamaño carta, por cada hoja:</p> <p>1. Blanco y negro .04 UMA</p> <p>2. Color .11 UMA</p> <p>D) Papel impreso tamaño oficio, por cada hoja:</p> <p>1. Blanco y negro .05 UMA</p> <p>2. Color .11 UMA</p> <p>(...)</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Santa</p>	<p>10. DERECHOS POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PREVISTA A LA LEY DE TRANSPARENCIA Y</p>

<b>Bárbara, Estado de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA.	
	10.1 Disco flexible de 3.5 pulgadas	50.00
	10.2 Disco compacto CD ROM	50.00
	10.3 Costo de envío	50.00
	10.4 Copia fotostática simple tamaño carta u oficio	50.00
	10.5 Copia certificada tamaño carta u oficio	50.00
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Saucillo, Estado de Chihuahua, para el ejercicio Fiscal 2024.</b>	11. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos	
	(...)	
	20. Costo por reproducción de la información	
	a) información impresa por hoja	\$5.00
	b) Información digital por DVD o CD	\$20.00
	(...)	
	26. Costo de reproducción de información	
	I. a II. (...)	
	III. Papel impreso tamaño carta:	
	a) (...)	
	b) A color, por cada página	\$10.50
	IV. Papel impreso tamaño oficio:	
a) (...)		
b) A color, por cada página	\$15.00	
(...)		

De lo anterior es posible advertir que el Congreso de Chihuahua estableció en las leyes impugnadas diversos cobros por la reproducción de información solicitada en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua. Para una mejor comprensión, los montos a pagar en pesos mexicanos oscilan entre los siguientes parámetros, atendiendo al tipo de reproducción:

- Copia certificada, de \$25.40 a \$26.05 pesos
- Impresión a color de \$9.00 a \$15.00, tamaño carta u oficio.
- En CD ROM de \$ 22.25 a \$54.28
- Copias simples de \$3.25 a \$15.52 pesos, tamaño carta u oficio.
- En USB de \$206.28 a \$411.48 pesos, de 16 a 32 GB.

A consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dichas cuotas son contrarias al orden constitucional, pues de un ejercicio de contraste entre

ellas y lo dispuesto por la Ley Fundamental, su contenido normativo **se aleja del principio de gratuidad que rige el ejercicio del derecho de acceso a la información.** 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; por ende, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información.**

En otras palabras, por regla general el ejercicio del derecho de acceso a la información pública 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.

Ahora, en la inteligencia de que como se ha explicado, 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, el Congreso de Chihuahua al prever costos por la reproducción de la información que no se encuentren justificados, vulnera ese derecho humano.

Esto solo puede significar 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 tarifas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.<sup>22</sup>

Lo anterior, poque conforme al artículo 134 de la Constitución General los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con

---

<sup>22</sup> Véanse las sentencias del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver: la acción de inconstitucionalidad 13/2018, en sesión del 06 de diciembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; la 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 acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, entre otras.

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 las y los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.<sup>23</sup>

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.<sup>24</sup>

Adicionalmente, es criterio reiterado de ese Alto Tribunal Constitucional que, 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 usados en la reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos.

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.**<sup>25</sup>

En el caso concreto, se sostiene que las normas se alejan de ese estándar constitucional, pues las cuotas previstas en las leyes de ingresos impugnadas relativas al pago por la reproducción de información en copia simple, certificada, CD- ROM o USB no están justificadas con base en el valor real del material utilizado para su reproducción.

Dicho en otras palabras, el Congreso local estableció cuotas que, a juicio de esta Comisión Nacional, no se encuentran justificadas objetivamente de acuerdo con el

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>24</sup> *Ídem*.

<sup>25</sup> Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2019, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 49, 50 y 51, entre muchos otros precedentes.

costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información pública solicitada, en ejercicio del derecho humano consagrado en el artículo 6° de la constitución, a saber, las hojas o papel y la tinta, que de alguna forma sustente la cuota prevista.

Lo anterior, porque de la revisión de los dictámenes legislativos correspondiente tampoco se encontró razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar las cuotas a pagar por la certificación de la información solicitada por las personas que habitan en los municipios implicados.

Es decir, de la revisión de las iniciativas y dictámenes de las leyes impugnadas no se advirtió que obrara constancia alguna que refiera a la metodología empleada para definir la cuota; tampoco, de los costos de los materiales utilizados para la prestación del servicio derivado de solicitudes de acceso a la información, por lo que no es posible concluir que la tarifa prevista en los preceptos reclamados sea razonable y justificada.

Por ende, se insiste en que para que las cuotas contenidas en las normas impugnadas fueran acordes con el parámetro de constitucionalidad expuesto anteriormente, el Congreso local debió puntualizar en el dictamen correspondiente y de forma explícita los costos y, en general, la metodología que le permitió arribar a la misma, como pudiera ser -por ejemplo- señalando el valor comercial de las hojas de papel, de la tinta, entre otros, circunstancia que, como ya se indicó, no aconteció.

En ese sentido, se afirma que las tarifas previstas en las disposiciones controvertidas carecen de una base objetiva y razonable que se ajuste al parámetro de regularidad constitucional en materia de acceso a la información pública.

Adicionalmente, en cuanto a la reproducción de información en copias certificadas, es importante tener en cuenta que aun cuando dicho servicio no se limite a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, ya que también implica la certificación respectiva de la persona funcionaria pública autorizada, la relación entre el ente estatal y el peticionario no es ni puede ser de derecho privado, de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para el Estado**, sino que, además de que debe guardar una relación razonable con el costo del

servicio prestado<sup>26</sup> –al sustentarse la solicitud en el ejercicio del derecho de acceso a la información– debe observar el principio de gratuidad que lo rige, en los términos ya expuestos.

En ese tenor, partiendo de que recaía en la legislatura local la carga de demostrar que el cobro previsto en las normas controvertidas por la certificación de la información pública atiende únicamente al valor de los materiales empleados, por ser un imperativo derivado del principio de gratuidad en la entrega de información pública<sup>27</sup>, sin que exista razonamiento alguno que justifique tales cobros sobre una base objetiva, ello sólo puede significar que las cuotas establecidas se determinaron de forma arbitraria, por lo que es inconcuso que las normas combatidas transgreden el artículo 6° de la Constitución Federal, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

Finalmente, en lo que concierne a los montos previstos en algunas leyes de ingresos municipales de Chihuahua respecto de copias simples, se advierte que, si bien tienen un bajo costo en algunos casos, estas tarifas fueron establecidas por el legislador de la entidad a razón de cada hoja, lo que contraviene la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues el último párrafo del artículo 141 prevé que la información se debe entregar de manera gratuita cuando no exceda de veinte hojas simples.

Por todo lo anterior, lo procedente es que ese Máximo Tribunal Constitucional declare la invalidez de los artículos impugnados de las 7 leyes de ingresos municipales chihuahuenses combatidas, ya que no se justifica el cobro por la reproducción en las modalidades mencionadas de la información pública solicitada, pues no se ajustan al parámetro de regularidad constitucional que rige en esta materia.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92.

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

<sup>28</sup> Así lo ha resuelto en diversos precedentes ese Máximo Tribunal Constitucional, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 104/2020 y 93/2020.

Es importante mencionar que los dispositivos controvertidos 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.

Por todo lo anterior, se solicita a ese Alto Tribunal que expulse del sistema jurídico de la entidad las normas impugnadas en este segundo concepto de invalidez, toda vez que vulneran el derecho de acceso a la información y el principio de gratuidad que lo rige.

**TERCERO. Los artículos impugnados de las leyes de ingresos municipales de Allende, Aquiles Serdán, Ascensión, Coyame del Sotol, Delicias, Juárez, Julimes, Namiquipa, Nuevo Casas Grandes y San Francisco del Oro, todos del estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2024, señalados en el apartado III, inciso c), del presente escrito de demanda, prevén una cuota por la obtención de permisos para fiestas particulares y bailes, la cual resulta inconstitucional, pues condiciona el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes al pago para la obtención de la autorización respectiva.**

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

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

## A. Libertad de reunión

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

Conforme a la jurisprudencia de ese Alto Tribunal, el derecho a la libertad de reunión consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica.<sup>29</sup>

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

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

- **Elemento subjetivo**, referido a la agrupación de personas; aunque el derecho es de carácter individual, su ejercicio es necesariamente colectivo (dos o más personas).
- Naturaleza **temporal**, sin que ello signifique instantáneo, sino que puede postergarse por cierto tiempo, con un fin determinado, cualquiera que éste sea, con la modalidad de que debe ser pacífica, sin armas y cuyo objeto sea lícito<sup>30</sup>.
- **Objeto lícito**, que se presenta cuando el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos.

---

<sup>29</sup> 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.**”

<sup>30</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 31/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión pública de 10 de agosto de 2021, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párrs. 83, 84 y 85.

- Que sea **pacífica**, concepto que se encuentra íntimamente relacionado con el objeto lícito al que alude expresamente el artículo 9º de la Constitución Federal, cuyo significado es que en una congregación de personas no se lleven a cabo fácticamente actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real<sup>31</sup>.
- La regla de que las autoridades no pueden vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje<sup>32</sup>.

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

Sentadas esas bases, es admisible afirmar que el ejercicio de la **libertad de reunión en el espacio público o privado no puede condicionarse ni restringirse a una autorización por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público y privado dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9 constitucional** ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional previamente analizadas, menos tratándose de espacios privados donde los gobernados ejercen libremente su posesión y dominio<sup>33</sup>.

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

Finalmente, se menciona que en el ámbito internacional, el derecho de reunión se encuentra reconocido en el artículo 20.1 de la Declaración Universal de Derechos

---

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública del 11 de agosto de 2016, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 196.

<sup>33</sup> Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión pública del 18 de noviembre de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, párr. 115.

Humanos que establece que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica; en el numeral 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que reconoce el derecho de reunión pacífica; y en los artículos XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Concretamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos y ha determinado que el derecho de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática que no debe ser interpretado restrictivamente.<sup>34</sup>

### B. Inconstitucionalidad de las disposiciones combatidas

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

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

Ley	Artículo
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Allende para el ejercicio fiscal 2024.</b>	<p>4. Expedición de permisos para bailes, fiestas, quinceañeras etc. Con venta de cerveza, a particulares y duelos de salones de eventos.</p> <p>4.1. Expedición de permisos para bailes, fiestas, quinceañeras, bodas y eventos varios con consumo en salones y/o Huertas (Renta hasta 5, 000.00) 721.00</p> <p>4.2. Expedición de permisos para bailes, fiestas, quinceañeras, bodas y eventos varios con consumo, a particular y dueños de salones para eventos, en salones (salones con renta superior a 5,001.00 1, 300.00</p>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Aquiles Serdán para el Ejercicio Fiscal 2024</b>	<p>III.7. POR LA EXPEDICIÓN DE PERMISOS Y AUTORIZACIONES PARA:</p> <p>(...)</p> <p>23. Posadas navideñas \$2,786.78 permiso evento</p>

<sup>34</sup> 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.

	(...)		
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Ascensión para el Ejercicio Fiscal 2024</b>	(...)	16.13 Kermes en área privada	\$550.00
	(...)		
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Coyame del Sotol para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	VII. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales: (...)	8.- Permisos para bailes	525.00
	(...)		
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Delicias para el ejercicio fiscal 2024.</b>	II.2.8. Servicios del Departamento de Gobernación 1. (...) 2. Permiso para la realización de eventos sociales como bodas, quinceañeras, graduaciones, baby shower, despedidas, piñatas, convivios, posadas y demás, en salones granjas, quintas, hoteles u otros destinados para tal fin, se cobrarán las siguientes cuotas:  b) Aforo por evento:  De 1 a 80 personas 3 UMA De 81 a 149 personas 5 UMA De 150 a 300 personas 7 UMA De 301 en adelante 15 UMA (...)		
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Juárez para el ejercicio fiscal 2024.</b>	Artículo 69. Las personas físicas que soliciten opinión para nuevo establecimiento, cambio de domicilio, propietario y/o giro, así como permisos especiales para eventos públicos o privados, pagaran derechos conforme al siguiente: (...)	5. Permiso especial para la realización de eventos y/o fiestas particulares en casa particular sin alberca:  5.1. Permiso para eventos especiales	2 UMA Por unidad
	(...)		
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Julimes para el Ejercicio Fiscal 2024</b>	(...)	4.20. Permisos para eventos sociales sin fines de lucro	\$150.00
	(...)		
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Namiquipa para el Ejercicio Fiscal 2024.</b>	II.2.8. Servicios del Departamento de Gobernación 1. (...)		

	<p>2. Permiso para la realización de eventos sociales como bodas, quinceañeras, graduaciones, babyshower, despedidas, piñatas y fiestas en general se cobrarán las siguientes cuotas:</p> <p>Hasta 100 personas 5 UMA  Hasta 200 personas 7 UMA  Hasta 700 personas 10 UMA  De 701 personas en adelante 20 UMA</p> <p>(...)</p>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Casas Grandes para el ejercicio fiscal 2024.</b>	<p>Artículo 21. Son las contribuciones derivadas por la contraprestación de servicios exclusivos del Municipio, de conformidad con la legislación aplicable en la materia, previa autorización de la Dependencia correspondiente, sujetándose a la siguiente tarifa:</p> <p>a.2.18. Permisos para eventos públicos, cuota diaria:</p> <p>(...)</p> <p>a.2.18.14. Kermés en área privada \$300.00</p> <p>(...)</p>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco del Oro para el Ejercicio Fiscal 2024</b>	<p>II.12. Legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales.</p> <p>(...)</p> <p>Permiso para bailes de paga \$161.83</p> <p>(...)</p>

Como se advierte de su simple lectura, las disposiciones establecen un cobro que va desde los \$217.14 hasta los \$2,786.78 pesos mexicanos por el otorgamiento de un permiso para realizar fiestas particulares o bailes, lo que, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, transgrede la libertad de reunión, pues sujeta a una previa autorización municipal la conglomeración de sujetos con fines sociales o de esparcimiento.

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

exclusivamente a la esfera privada de las personas, como la materialización de una libertad constitucionalmente reconocida.

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

Es importante mencionar que ese Máximo Tribunal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 95/2020; 13/2021; 27/2021 y su acumulada 30/2021; 31/2021; 179/2021 y su acumulada 183/2021; 3/2023 y sus acumuladas 4/2023, 5/2023, 6/2023 7/2023, 8/2023, 9/2023, 10/2023, 12/2023, 13/2023, 14/2023, 21/2023, 24/2023, 48/2023 y 57/2023; 7/2022, 11/2022, 62/2023 y 105/2023, entre otras, ya se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad de normas que preveían cobros de derechos para realizar eventos sociales, pues condicionaban el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de los municipios al pago para la obtención del permiso respectivo, restricción que carece de fundamento constitucional.

Finalmente, se estima que las normas reclamadas también violan el principio de proporcionalidad tributaria aplicable a las contribuciones denominadas derechos, porque no se advierte que el servicio que gravan, consistente en la expedición de la mencionada autorización y/o permiso, guarde relación con el costo que para el Estado representa su emisión; máxime que en el caso de las tarifas anexas de las leyes de Ingresos de los Municipios de Delicias y Namiquipa, las cuotas son diversas dependiendo del número de personas que asistan al evento, siendo que, para todos los casos, el derecho se cobra por la expedición del referido permiso<sup>35</sup>.

En conclusión, se solicita al Pleno de ese Máximo Tribunal que declare la invalidez de los artículos precisados en el apartado III, inciso c), del presente recurso, contenidos en las leyes de ingresos de los municipios de Allende, Aquiles Serdán, Ascensión, Coyame del Sotol, Delicias, Juárez, Julimes, Namiquipa, Nuevo Casas Grandes y San Francisco del Oro, todas del estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2024, por ser contrarios al parámetro de regularidad constitucional.

---

<sup>35</sup> En el mismo sentido, véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 95/2020 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 22 de septiembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

**CUARTO.** Los artículos precisados en el apartado III, inciso d), del presente escrito, contenidos en distintas leyes de ingresos municipales para el estado de Chihuahua establecen supuestos que serán considerados como infracciones. Las normas sancionan las siguientes conductas:

- **Causar escándalos en lugares públicos, que alteren la *tranquilidad de las personas* y *producir ruidos por cualquier medio, que provoquen molestias o alteren la tranquilidad de las personas.***
- **Participar en juegos de cualquier índole en la vía pública, siempre que afecten el libre tránsito de las personas y vehículos o que molesten a las personas.**
- **Faltar al respeto a cualquier persona o agredir verbalmente a un oficial.**
- **Al operador del servicio público de transporte que permita el *acceso al transporte público a personas en estado de embriaguez o bajo los efectos de alguna droga.***

Se estima que las conductas descritas resultan demasiado amplias y ambiguas, lo que da pauta a que la autoridad administrativa determine arbitrariamente cuándo se actualiza el supuesto y, por ende, la imposición de una sanción, por lo que genera incertidumbre jurídica a las y los gobernados.

En el presente concepto de invalidez se expondrán los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que los artículos combatidos de las leyes de ingresos de los municipios de Allende, Bachíniva, Jiménez, López, Saucillo y Cuauhtémoc, todos del estado de Chihuahua, que establecen como infracciones diversas hipótesis que, a consideración de esta accionante, devienen inconstitucionales por ser demasiado amplias y ambiguas, en perjuicio de las y los gobernados

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

#### **A. Derecho de seguridad jurídica y legalidad**

Nuestra 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 de 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 del principio de legalidad, se puede plantear 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.

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es substituido por la arbitrariedad.

Es así que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad **constituyen un límite al actuar de todas las autoridades del Estado mexicano**. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Por tanto, 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 preceptos claros y precisos que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

---

## **B. Alcances del principio de taxatividad**

Tal como se explicó en líneas previas, el derecho de seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental garantizan que toda persona se encuentre protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, por lo que constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano.

En esa línea, su espectro de protección incluye tanto la debida aplicación de las normas por la autoridad competente, así como la obligación de establecer preceptos

claros y precisos que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y con el objetivo de que los gobernados tenga plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En estrecha relación con ese derecho, se encuentra el principio de legalidad, el cual adquiere una importancia significativa en el ámbito penal, pues constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en el cual se impide que los poderes Ejecutivo y Judicial configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona<sup>36</sup>.

No obstante, si bien es cierto que el principio en comento consagrado en el artículo 14, párrafo tercero, de la Norma Fundamental, prevé un mandato en materia penal que ordena a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar disposiciones por simple analogía o mayoría de razón, también lo es que no se limita a ello, sino también es extensivo al creador de la norma, en el entendido de que el legislador debe emitir normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.<sup>37</sup>

A la luz de lo anterior es que la doctrina jurisprudencial ha identificado que el principio de legalidad posee como núcleo duro básicamente dos principios: el de reserva de ley y el de tipicidad (o taxatividad). En términos generales, el primero, se traduce en que determinadas materias, o ciertos desarrollos jurídicos deben estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento; mientras que el segundo se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.<sup>38</sup>

---

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

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

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

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

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

En este sentido, el mandato de “taxatividad” exige que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.<sup>39</sup>

Por ende, el principio supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma. En ese orden, **los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen**,<sup>40</sup> pues para determinar la tipicidad de una conducta, el legislador debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto o unívoco en la labor de tipificación de la ley.

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

En suma, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, que se garantiza con la observancia del mandato de taxatividad, que supone la exigencia de que el grado

---

<sup>39</sup>*Ibidem.*

<sup>40</sup> Sentencia del amparo en revisión 448/2010, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 13 de julio de 2011, pág. 32.

de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.<sup>41</sup>

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

En este punto es importante aclarar que como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa; sin embargo, lo cierto es que sí obliga al creador de la norma a que los textos legales que contienen normas penales describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.<sup>42</sup>

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

---

<sup>41</sup> Cfr. Tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2014, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, julio de 2014, pág. 131, del rubro ***“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS”***.

<sup>42</sup>Tesis jurisprudencial 1a./J. 24/2016 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 30, mayo de 2016, pág. 802, del rubro ***“TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE”***.

entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

Lo anterior, toda vez que las sanciones administrativas guardan una similitud fundamental con las sanciones penales, pues como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico.<sup>43</sup>

En ese orden de ideas, el Tribunal Pleno ha sustentado que en la interpretación constitucional de los principios aplicables al derecho administrativo sancionador puede válidamente acudir a los principios sustantivos que rigen la materia penal, dada la similitud y unidad de la potestad punitiva del Estado, debido a que la aplicación de sanciones, tanto en el plano administrativo como en el penal, constituyen reacciones frente a lo antijurídico; es decir, en uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena.<sup>44</sup>

Particularmente, ese Alto Tribunal ha sostenido que los principios de exacta aplicación de la ley y tipicidad o taxatividad rigen en materia penal y en el derecho administrativo sancionador, pues como se ha apuntado, constituyen el derecho fundamental para todo gobernado garantizado por el artículo 14 constitucional, que constrañe a la autoridad legislativa a describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, ya que es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado.<sup>45</sup>

Por lo tanto, aquellas disposiciones penales o administrativas sancionadoras que contengan una imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre

---

<sup>43</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, pág. 1565, del rubro *"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO."*

<sup>44</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, pp. 26 y 27.

<sup>45</sup> Véase la tesis P. IX/95, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo I, mayo de 1995, pág. 82, del rubro *"EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA"*; así como la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, p. 33.

por no saber cómo actuar ante la norma jurídica, contravienen el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

### C. Inconstitucionalidad de las normas

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

Se reitera que el principio de taxatividad, aplicado en la materia administrativa sancionadora, obliga al legislador a establecer conductas que serán motivo de una infracción, con la suficiente claridad, a fin de evitar que la autoridad competente decida arbitrariamente cuándo o en qué momento se estaría actualizando la conducta prohibida.

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

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

<b>Multa por ruido o escándalo</b>		<b>Pago máximo</b>	<b>Pago máximo</b>
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Allende para el ejercicio fiscal 2024</b>	Causar escándalos en lugares públicos, que alteren la tranquilidad de las personas	550.00	1, 090.00
	Producir ruidos por cualquier medio, que provoquen molestias o alteren la tranquilidad de las personas.	550.00	1, 090.00
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Bachíniva para el ejercicio fiscal 2024</b>	Causar escándalos en lugares públicos, que alteren la tranquilidad de las personas	550.00	No tiene monto
	Producir ruidos por cualquier medio, que provoquen molestias o alteren la tranquilidad de las personas.	260	No tiene monto
<b>Ley de Ingresos del Municipio de</b>	Causar escándalos en lugares públicos, que alteren la tranquilidad de las personas	385.00	770.00

Jiménez para el ejercicio fiscal 2024	Producir ruidos por cualquier medio, que provoquen molestias o alteren la tranquilidad de las personas.	385.00	770.00
Ley de Ingresos del Municipio de López para el ejercicio fiscal 2024	Causar escándalos en lugares públicos, que alteren la tranquilidad de las personas	2,300.00	No tiene monto
	Producir ruidos por cualquier medio, que provoquen molestias o alteren la tranquilidad de las personas.	2,300.00	No tiene monto
Ley de Ingresos del Municipio de Saucillo para el ejercicio fiscal 2024	Causar escándalos en lugares públicos, que alteren la tranquilidad de las personas	De 3 a 13 UMAS o de 12 a 18 horas de arresto.	
	Producir ruidos por cualquier medio, que provoquen molestias o alteren la tranquilidad de las personas.	De 3 a 13 UMAS o de 12 a 18 horas de arresto.	

Multa por faltar al respeto		Pago máximo	Pago máximo
Ley de Ingresos del Municipio de Allende para el ejercicio fiscal 2024	Faltar al respeto a las personas, en especial faltar a la consideración que se debe a los niños, ancianos y personas con capacidades diferentes	550.00	1,045.00
Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez para el ejercicio fiscal 2024	Faltar al respeto a las personas, en especial faltar a la consideración que se debe a los niños, ancianos y personas con capacidades diferentes	385.00	770.00
Ley de Ingresos del Municipio de Cuauhtémoc para el ejercicio fiscal 2024	Agresión verbal al oficial	15.00	No aplica

Multa por juegos en vía pública		Pago mínimo	Pago máximo
Ley de Ingresos del Municipio de Allende para el ejercicio fiscal 2024	Participar en juegos de cualquier índole en la vía pública siempre que afecten el libre tránsito de las personas y vehículos o que molesten a las personas	260.00	550.00
Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez para el ejercicio fiscal 2024	Participar en juegos de cualquier índole en la vía pública siempre que afecten el libre tránsito de las personas o vehículos, así como obstruir la circulación de vehículos	385.00	770.00

Multa por subir al transporte	Monto por pagar
-------------------------------	-----------------

Ley de Ingresos del Municipio de Cuauhtémoc para el ejercicio fiscal 2024	Permitir pasaje en estado de ebriedad o intoxicación	3.36
Ley de Ingresos del Municipio de Saucillo para el ejercicio fiscal 2024	Permitir pasaje en estado de ebriedad o bajo el efecto de drogas	278.00

Al respecto, este Organismo Nacional considera que las conductas sancionadas como infracciones no son lo suficientemente inteligibles para que las y los gobernados conozcan con claridad cuándo actualizarán el supuesto jurídico y serán acreedores de una sanción administrativa, sino que se deja un amplio margen de apreciación en favor de la autoridad aplicadora, quien estará habilitada para determinar si son o no acreedores a la referida sanción de manera arbitraria.

Por cuestión de método, conviene establecer las razones que sustentan la inconstitucionalidad de las normas conforme a lo siguiente:

**a. Infracciones por causar ruido o escándalo en la vía pública**

Sobre este tema, las leyes de ingresos de los municipios de Allende, Jiménez, López y Saucillo, todos del estado de Chihuahua, precisados en el inciso d) del apartado III del presente escrito, establecen como infracción el hecho de *causar escándalos en lugares públicos, que alteren la tranquilidad de las personas o producir ruidos por cualquier medio, que provoquen molestias o alteren la tranquilidad de las personas.*

Se considera que dichas descripciones no permiten que las personas tengan conocimiento suficiente de las conductas que en su caso podrían ser objeto de sanción por las autoridades. Si bien el legislador local consideró necesario contar con mecanismos que podrían perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lo cierto es que las medidas resultan desproporcionadas.

Ello, en razón de que el creador de la norma debió de ser más cuidadoso en respetar los diversos derechos que pudieran pugnar con las disposiciones que estableció, como en el caso, el derecho de seguridad jurídica, que exige dotar de certidumbre a las personas respecto de cuáles conductas que lleven a cabo derivarán en la consecuencia jurídica de multa.

En ese sentido, de un análisis de las normas que se controvierten, resulta patente que las mismas permiten un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto de expresión de ideas sea susceptible de una sanción administrativa, si es calificado como una manifestación que *causa escándalos en lugares públicos, que altere la tranquilidad de las personas o produce ruidos, que provoquen molestias o alteren la tranquilidad de las personas.*

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

Es decir, los artículos impugnados lejos de brindar seguridad jurídica a las personas constituyen una restricción indirecta, carente de sustento constitucional, al permitir que la autoridad pueda determinar discrecionalmente cuándo una persona o un grupo de personas llevan a cabo actos o expresiones que constituyen un escándalo, o ruido que afecte la tranquilidad de otros, que las haga acreedoras a la imposición de una sanción.

Es de advertirse que la enunciación de las conductas susceptibles de ser sancionadas permite un amplio margen de ambigüedad, pues ello se sustenta en una apreciación subjetiva acerca de lo que es “molesto” o “escandaloso” para los demás, o que “altere la tranquilidad”. Para que ello ocurra, se requiere que la autoridad valore si el ruido causado tiene alguna de las características indicadas, quedando en su completo arbitrio la determinación final, lo cual resulta desconocido e indeterminado para el resto de las personas.

De ahí que se considere que la falta de precisión de las disposiciones en combate genere un estado de incertidumbre jurídica para las y los gobernados, pues no tendrán certeza de cuándo sus actos actualizarán o no ese tipo de infracciones, en perjuicio del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Por lo tanto, se estima que lo procedente será que ese Tribunal Constitucional declare la invalidez del apartado “Son infracciones contra el orden y la seguridad”, correspondientes a las infracciones “Causar escándalos en lugares públicos, que alteren la tranquilidad de las personas” y “Producir ruidos por cualquier medio, que

provoquen molestias o alteren la tranquilidad de las personas” de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2024 del Municipio de Allende; de “Multas por faltas al bando de policía y buen gobierno, contra el orden y la seguridad general”, fracciones I y II, de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez para el ejercicio fiscal 2024; de la fracción VI, incisos A) y B), de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de López para el ejercicio fiscal 2024, así como de la Fracción III, relativo a las “Infracciones al bando de policía y buen gobierno”, numero 1, fracciones I) y II), de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Saucillo.

#### **b. Infracción por faltar al respeto o agresiones verbales**

Como ya se apuntó, las normas impugnadas de las leyes de ingresos municipales de Allende, Cuauhtémoc y Jiménez<sup>46</sup>, previstas en el numeral ii del inciso d) del apartado III del presente escrito, establecen que será considerado como infracciones el *faltar al respeto a las personas*, en especial a *la consideración que se debe* a los niños, ancianos y *personas con capacidades diferentes*, así como *agredir verbalmente* a los oficiales.

De lo anterior se estima, primero, que las normas sancionan conductas o palabras que pudieran considerarse como causa de falta de respeto para cualquier persona o bien a un oficial; segundo, que este tipo de disposiciones busca prevenir y, en su caso, sancionar a nivel administrativo, aquellas expresiones que atenten contra el decoro de las personas, incluyendo a la autoridad policial, lo cual corresponde al aspecto subjetivo o ético del derecho al honor, esto es, el sentimiento íntimo de la persona que se exterioriza por la afirmación que hace de su propia dignidad.

Sin embargo, se considera que las hipótesis normativas descritas por el legislador chihuahuense son demasiadas amplias, en tanto reconocen un grandísimo margen

---

<sup>46</sup> Anexo 3, apartado “Son faltas o infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo”, correspondientes a la infracción “Faltar al respeto a las personas, en especial faltar a la consideración que se debe a los niños, ancianos y personas con capacidades diferentes” de la Tarifa de tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2024 del Municipio de Allende Artículo 8, fracción IV, Inciso a), infracción VIII-11, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuauhtémoc para el ejercicio fiscal 2024.

Tarifa de “Infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia”, fracción III, de la Tarifa de tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2024 del Municipio de Jiménez.

de discrecionalidad a la autoridad correspondiente para calificar o validar en qué casos se estarían actualizando las conductas infractoras, lo cual pone en un estado de incertidumbre a las y los gobernados porque no sabrán en qué casos serán sancionados administrativamente.

Resulta pertinente traer a colación las definiciones que brinda la Real Academia Española respecto de las palabras utilizadas por el legislador local:

➤ **Faltar:** <sup>47</sup>

1. *En todas sus acepciones ('no existir o no estar presente en un lugar', 'tener que transcurrir el tiempo que se indica para que se realice algo', 'hacer falta', 'tratar a alguien de modo ofensivo 'y' no cumplir con lo debido') es intransitivo, por lo que es incorrecto su empleo con los pronombres de acusativo lo(s), la(s): «A todos [los relojes] los faltó la precisión de los instrumentos del Observatorio Nacional» (Revilla Guatemala [Guat. 1976]); debió decirse les faltó la precisión.*

2. *Cuando significa 'no cumplir con lo debido', el deber se expresa con un complemento encabezado por a: «Nunca he querido faltar a la honradez política» (FdzOrdóñez España [Esp. 1980]). De aquí deriva la locución faltar al respeto ('ser irrespetuoso'): «No le faltés al respeto a mi mamá» (Ramírez Baile [Nic. 1995]); en gran parte de América se suele prescindir de la preposición: «Es como faltarle el respeto al lector» (Bolaño Detectives [Chile 1998] 523).*

3. *faltar (por o, a veces, que) + infinitivo.*

*'Estar algo o alguien pendiente de que se le haga lo que el infinitivo expresa'. Con este significado, faltar admite dos construcciones:*

*a) El sujeto es la persona o cosa que está a la espera y el infinitivo va precedido de por: «Faltan muchas cosas por pulir» (Mundo [Esp.] 28.7.1994); a veces el infinitivo puede ir también precedido de que: «Faltan muchas cosas que investigar» (NProvincia [Arg.] 12.3.1997). Debe establecerse la concordancia entre faltar y su sujeto, como se ve en los ejemplos; así pues, es incorrecto usar faltar como impersonal (inmovilizado en tercera persona del singular): «Falta por cumplimentar unos pequeños trámites» (Vanguardia [Esp.] 1.7.1994); debió decirse faltan por cumplimentar. No es propio del habla culta usar de en lugar de por: «Si acaso serán cinco comunidades las que faltan de electrificar» (Proceso [Méx.] 21.7.1996).*

*b) El infinitivo es el sujeto y, por tanto, no va precedido de preposición ni del relativo que; en este caso, faltar va siempre en tercera persona del singular, concordando con el infinitivo: «Solo falta corregir pequeñas cosas» (País [Esp.] 11.10.1980).*

4.  *echar a faltar. → [echar\(se\)](#), 4.*

5.  *encontrar a faltar. → [encontrar\(se\)](#), 3.*

➤ **Respeto:** <sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Definición de la Real Academia Española, consultable en: <https://www.rae.es/dpd/faltar>

<sup>48</sup> Definición de la Real Academia Española, consultable en: <https://dle.rae.es/respeto>

1. m. Veneración, acatamiento que se hace a alguien.  
Sin.: • veneración, acatamiento, obediencia, sumisión.  
Ant.: • desprecio, desacato.
2. m. Miramiento, consideración, deferencia.  
Sin.: • consideración, deferencia, atención, cortesía, estima, aprecio, admiración, tolerancia, miramiento.  
Ant.: • desconsideración.
3. m. Cosa que se tiene de prevención o repuesto. *Coche de respeto*.
4. m. **miedo** (lrecelo).  
Sin.: • recelo, aprensión, miedo, temor, pavor, horror, espanto, terror, pánico, chuchó, canillera, cocora.
5. m. desus. **respecto**.
6. m. germ. **espada** (l arma blanca).
7. m. germ. Persona que tiene relaciones amorosas con otra.
8. m. pl. Manifestaciones de acatamiento que se hacen por cortesía.

### ➤ **Agresión**

1. f. Acto de acometer a alguien para matarlo, herirlo o hacerle daño.
- 2.f.Der. Ataque armado de una nación contra otra, sin declaración previa.<sup>49</sup>

De las definiciones anteriores se puede observar que los vocablos empleados por el legislador local son demasiado amplios y ambiguos que impiden conocer con claridad cuáles serán los supuestos que efectivamente serán sancionados.

A mayor abundamiento, por un lado, el hecho de que el legislador se haya descrito como motivo de infracción "*faltar al respeto a cualquier persona*" implica un sin número de supuestos que podrían actualizar la conducta, no obstante, la calificación de si *falta* o no *al respeto* corresponde única y exclusivamente a las personas que reciben la conducta.

En efecto, para que se determine si algún acto o palabra falta o no al respeto de alguien, es necesario que se lleve a cabo un juicio subjetivo de ese hecho, en el que se tomará en consideración tanto el propósito o intenciones del emisor, como del receptor, en el sentido de cómo entiende el mensaje o el acto, así como cuestiones propias de la relación social entre los intervinientes y del contexto que se genera al momento de que se está desarrollando la conducta.

---

<sup>49</sup> Definición de la Real Academia Española, consultable en: <https://dle.rae.es/agresi%C3%B3n>

En ese sentido, se evidencia que la descripción realizada por el legislador es demasiado amplia, pues corresponderá a la autoridad competente determinar, conforme a su arbitrio y bajo un amplio margen de apreciación si la conducta deberá ser sancionada o no, dejando en estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados

Lo mismo sucede con la descripción referente a “*Agredir verbalmente*”, pues puede actualizarse durante cualquier comunicación verbal a través de mensajes entre diferentes tipos de personas, cuya forma de entender las palabras dependerá del sentido con el que el emisor las diga y de quien actúa como destinatario, siendo éste el que deberá inferir cuál la intención comunicativa del emisor.

Esa misma suerte se sigue cuando se trata de gestos o acciones, pues quien las realiza puede o no tener la intención de causar alguna afectación al honor o imagen de la persona receptora, de ahí que será esta última quien determine su sentido conforme a sus propias apreciaciones, pudiendo o no considerarlas ofensivas, indecorosas o agresivas.

Es decir, la comunicación, ya sea mediante las expresiones verbales o a través de gestos, que pudieran ser calificadas como faltas de respeto o agresiones guardan estrecha relación con la inferencia que, en su caso, realice el receptor de la expresión lingüística o de la conducta.

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

Efectivamente, las normas municipales impugnadas están redactadas de tal manera que reconocen un amplio margen de apreciación a la autoridad competente para determinar, de manera discrecional, qué tipo de ofensa, injuria o falta de respeto

encuadraría en el supuesto normativo para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

En esa línea argumentativa, ese Tribunal Constitucional, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 70/2019, 62/2023, 76/2023 y sus acumuladas 80/2023 y 83/2023, 104/2023 y su acumulada 105/2023, 106/2023, 131/2023, 135/2023, entre otras, ha determinado que la redacción de aquellos preceptos que sancionan el proferir insultos o agresiones verbales resultan en un amplio margen de apreciación para las autoridades para determinar, de manera discrecional, qué tipo de ofensa, injuria o falta de respeto encuadraría en dicho supuesto jurídico para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.

Ahora bien, en el caso particular de la infracción “*Agresión verbal al oficial*”, esa Suprema Corte de Justicia ha considerado que, tratándose de servidores públicos, se tiene un “plus de protección constitucional de la libertad de expresión”. Esto se debe a motivos estrictamente ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades y, de ahí, que esta persona deba demostrar un mayor grado de tolerancia.<sup>50</sup>

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

Por lo expuesto, se solicita a ese Alto Tribunal que declare la invalidez del Anexo 3, apartado “Son faltas o infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo”, correspondientes a la infracción “Faltar al respeto a las personas, en especial faltar a la consideración que se debe a los niños, ancianos y personas con capacidades diferentes” de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2024 del Municipio de Allende; artículo 8, fracción IV, Inciso a), infracción VIII-11, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuauhtémoc para el

---

<sup>50</sup> Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 93/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 29 de octubre de 2020, pág. 35.

ejercicio fiscal 2024, y tarifa de “Infracciones contra las buenas costumbres y la integridad moral del individuo y de la familia”, fracción III, de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2024 del Municipio de Jiménez, señaladas en el numeral ii, inciso d), fracción III, del presente curso.

### **c. Infracciones por participar en juegos de cualquier índole en la vía pública**

Las leyes de ingresos de los municipios de Allende y Jiménez, ambos del estado de Chihuahua, precisadas en el numeral iii del inciso d) del apartado III del presente escrito, establecen que será una infracción administrativa *“Participar en juegos de cualquier índole en la vía pública siempre que afecten el libre tránsito de las personas y vehículos o que molesten a las personas”*.

Sobre el particular, se considera que dichas disposiciones se alejan del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, en tanto a que generan un amplio margen de apreciación a favor de las personas encargadas de aplicar las sanciones.

Lo anterior se debe a que, conforme a la redacción hecha por el legislador chihuahuense, no se tiene certeza, primero, del tipo de juego que puede limitar o afectar el libre tránsito de las personas y vehículos, o que éste se *“constituya como una molestia para las personas”*; segundo, derivado de la amplitud mencionada, abarca toda la actividad que implica esparcimiento; tercero, no distingue si la afectación al tránsito o a la vialidad será momentánea, por cierta temporalidad o de modo permanente, cuarto, tampoco precisa el tipo de vía pública que podrá ser afectada, y quinto, la calificación de *“molestia”* que se pueda generar constituye una expresión demasiado vaga e imprecisa.

Con lo anterior, se hace evidente que será la autoridad que aplique la disposición de que se trate quien decidirá conforme a su apreciación subjetiva si la persona o conjunto de personas, que llevan a cabo cualquier tipo de juego, deben ser sancionadas o no, pues para ello deberá de calificar si afectan o no la vialidad y en qué grado, o si dicho acto recreativo genera algún tipo de afectación a las personas.

Sobre este último punto, consistente en validar si el juego genera algún tipo de *“molestia”* a las personas es aún más evidente la ambigüedad y *sobre inclusividad* de la norma, pues para llevar a cabo dicha calificación se debe atender a la subjetividad de las personas a las que pudiera afectar el desarrollo de la actividad y que dependerá de ellas decidir si les causa desagrado o disgusto, permitiendo que en

algunos casos así sea y en otros no, dependiendo totalmente de cada persona, de tal manera que la conducta sancionada genera incertidumbre jurídica a sus destinatarios.

Por argumentos similares se declaró la invalidez de normas de contenido similar de varias leyes de ingresos municipales de los estados de Oaxaca, Jalisco y Chihuahua, al sustentar que, efectivamente, son descripciones demasiado amplias y ambiguas, que permiten una aplicación discriminada en perjuicio, del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad de las personas.<sup>51</sup>

Derivado de esas consideraciones, esta Comisión Nacional estima que lo procedente será declarar la invalidez del Anexo 3, apartado “Son infracciones contra el orden y la seguridad”, correspondientes a la infracción “Participar en juegos de cualquier índole en la vía pública siempre que afecten el libre tránsito de las personas y vehículos o que molesten a las personas” de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2024 del Municipio de Allende, así como de “Multas por faltas al bando de policía y buen gobierno, contra el orden y la seguridad general”, contenido en la fracción X de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2024 del Municipio de Jiménez, por ser incompatibles con el parámetro de regularidad constitucional vigente.

#### **d. Infracción por permitir pasaje en estado de ebriedad o intoxicación**

Finalmente, en las leyes de ingresos municipales de Cuauhtémoc y Saucillo, ambos del estado de Chihuahua, precisadas en la el numeral iv del inciso d) del apartado III de la presente demanda, se establece como infracción el hecho de que quien opere transporte público *permita pasaje en estado de ebriedad o intoxicación*, cuyo monto a pagar será de 3.36 UMA (\$364.79 pesos) y \$278.00 pesos, respectivamente.

De la lectura a las normas impugnadas se advierte que contienen la expresión “*en estado de ebriedad o intoxicación*”. En esa medida, señala la propia disposición impugnada que la restricción al transporte público busca evitar que se perjudique o moleste al resto de los pasajeros.

---

<sup>51</sup>Acciones de inconstitucionalidad 18/2023 y su acumulada 25/2023; 53/2023 y su acumulada 62/2023; 135/2023, y 104/2023 y su acumulada 105/2023.

Sin embargo, lo cierto es que las normas que se estudian –por su redacción– resultan en un amplio margen de apreciación al conductor de transporte público para determinar, de manera discrecional, qué implica que una persona se encuentre en estado de ebriedad para encuadrarlo en el supuesto y evitar ser acreedor a una sanción.

Debe recordarse que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos ya ha impugnado normas similares en distintas acciones de inconstitucionalidad resueltas por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las que se ha resuelto que ese tipo de infracciones devienen inconstitucionales por resultar en un amplio margen de apreciación al conductor del transporte público para determinar de manera discrecional cuándo o qué implica que una persona se encuentre en estado de ebriedad o bajo el efecto de alguna droga para encuadrarlo en el supuesto y evitar ser acreedor a una sanción, lo que, lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga al operador del transporte público no responde a criterios objetivos, sino que atiende a su propia estimación personal.

En efecto, ese Tribunal Constitucional ha enfatizado que resultan inconstitucionales al otorgar trato discriminatorio a quienes por su estado de salud o condición social no les sea permitido el acceso en vehículos de transporte público, *so pretexto* de que perjudique o moleste al resto de los pasajeros.

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

De tal manera que, lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para los gobernados, pues será la persona operadora del servicio de transporte quien califique a su estimación cuándo o qué implica que una persona se encuentre en estado de ebriedad o de “intoxicación” para encuadrarlo en el supuesto y evitar ser acreedor a una sanción, lo que genera incertidumbre, pues ello no responde a criterios objetivos.

Dichos argumentos fueron expuestos por ese Máximo Tribunal Constitucional de nuestro país al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, particularmente, la diversa 62/2023, en contra de leyes de ingresos municipales del estado de Chihuahua.<sup>52</sup>

Por todo lo anterior, esta Comisión Nacional considera que deben declararse inconstitucionales tanto el artículo 8, fracción IV, inciso a), infracción IX-11, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuauhtémoc, como la fracción III, numero 8 relativo a “Transportistas de carga o personas”, apartado 8-7 de la Tarifa anexa de la Ley de Ingresos del Municipio de Saucillo, ambos ordenamientos del estado de Chihuahua, por vulnerar el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

#### **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 inválidas, 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.

---

*Defendemos al Pueblo*

---

<sup>52</sup> El argumento de inconstitucionalidad por vulnerar el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en normas de contenido similar fue considerado a partir de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 95/2020, fallada el 22 de septiembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

## 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. 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.



**CVA**